جامعة مؤتة
عمادة الدراسات العليا

الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية في كل من المملكة الأردنية الهاشمية والمملكة العربية السعودية

إعداد الطالب

فواز فاحس العنزي

إشراف

الأستاذ الدكتور مصلح الصرايرة

رسالة مقدمة إلى عمادة الدراسات العليــــا
استكمالا لمتطلبات الحصول على درجــــة
الماجستير في الحقوق قسم القانون

جامعة مؤتة، 2007

الإهداء

إلى وطني العزيز

المملكة العربية السعودية

فواز فاحس العنزي

الشكر والتقدير

لا يسعني في هذا المقام إلا أن أتقدم بالشكر الجزيل لأستاذي الفاضل الدكتور مصلح الصرايرة، الذي منحني من وقته وجهده الشيء الكثير وتفضل مشكوراً بالإشراف على هذه الرسالة.

فواز فاحس العنزي

فهرس المحتويات

الفصل الثاني: التزامات الإدارة في تنفيذ الحكم القضائي الإداري

الفصل الثالث: مظاهر مخالفات الإدارة في التنفيذ والجزاء المترتب على ذلك

الملخص

الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية

في كل من المملكة الأردنية الهاشمية والمملكة العربية السعودية

فواز فاحس العنزي

جامعة مؤتة، 2007

تناولت الدراسة موضوعاً غاية في الأهمية يتعلق ببيان الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية في كل من المملكة الأردنية الهاشمية والمملكة العربية السعودية، ذلك أنه من الأهمية بمكان إيجاد وسائل تنفيذية تكفل تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية الصادرة عن القضاء الإداري، وذلك لأنه قد ثبت بالفعل أن ثمة مظاهر لمخالفة الإدارة لالتزاماتها بالتنفيذ.

وقد جاءت هذه الدراسة في فصول ثلاث تناول الأول منها ماهية الحكم القضائي الإداري، وأبرزت الدراسة في الفصل الثاني لبيان التزامات الإدارة في تنفيذ الحكم القضائي الإداري، في حين كانت الدراسة منصبة في الفصل الأخير على بيان مظاهر مخالفات الإدارة في التنفيذ والجزاء المترتب على ذلك.

وقد خلصت الدراسة إلى أن الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري ومن ورائها مبدأ المشروعية تفقد أهميتها إذا لم تحظَ تلك الأحكام بالاحترام الكافي، فالإدارة قد تخل بالتزامها في تنفيذ الحكم الصادر عن القضاء الإداري وتحديداً الحكم الصادر بالإلغاء، كأن تمتنع عن تنفيذه، وقد تلجأ الإدارة إلى أسلوب آخر يتمثل بإعادة إصدار القرار الملغي، أو أن تتراخى في تنفيذ الحكم الصادر عن القضاء الإداري.

ومع التسليم بصعوبة اللجوء إلى مسائل الجبر والإكراه ضد الإدارة، فإنه بالرغم من ذلك فثمة وسائل قضائية في كل من القضاء الإداري الأردني ممثلاً بمحكمة العدل العليا والقضاء الإداري السعودي ممثلاً بديوان المظالم، تهدف إلى الوقوف في مواجهة الإدارة إن هي تقاعست أو امتنعت أو عطلت تنفيذ الحكم القضائي، وكسر تعنتها وإجبارها في النهاية على التنفيذ والرضوخ للحكم القضائي، وتتمثل هذه الوسائل بالطعن بإلغاء القرار المخالف، وإمكانية قيام المسؤولية المدنية في مواجهة الإدارة، كما يمكن أن تمتد إلى مساءلة الموظف جزائياً عن مثل هذا الامتناع أو التقاعس في تنفيذ حكم القضاء.

Abstract

legal means to ensure the implementation of administrative provisions in each of the Hashemite Kingdom of Jordan and Saudi Arabia

Fawaz Al-Enezi Fahass

Mu'tah University, 2007

Researcher address in this study was avery important subject related to a legal means to ensure the implementation of administrative provisions in each of the Hashemite Kingdom of Jordan and Saudi Arabia Saudi Arabia, it is important to find ways to ensure implementation of executive administrative judicial rulings issued by the Administrative Judiciary, as it has already proved that there is a manifestation of the violation of its obligations management implementation.

This study came in three chapters the researcher dealing at first one with what the administrative judicial ruling, in the second chapter the researcher lights management commitments in the implementation of the administrative judicial ruling, while the study focus in the last chapter on the manifestations of irregularities in the implementation and administration sanction goes.

The study concluded that the judgments of the Administrative Court and behind it, the principle of legality lose their importance if those provisions were not respected enough, the management may breach of the obligation to implement the ruling of the Administrative Court judgment specifically revocation, the refrain from implementation, The resort management is another method to reissue resolution repealed, or waver in the implementation of the ruling of the Administrative Court.

While acknowledging the difficulty researcher resort to issues of reparation and coercion against the administration, although there is a judicial means in each of the Administrative Judiciary Jordanian representatives of the Supreme Court of Justice and Administrative Justice, Office of Ombudsman Saudi representative, designed to stand in the face of management that is failed or refused or delayed the implementation of the judicial ruling, and breaking intransigence and eventually forcing the implementation and succumbing to the judgment, and the means to appeal this decision to cancel dissent, and the possibility of civil liability in the face of administration, As can be extended to employee criminally accountable for such omission or failure to implement the court's judgment.

مقدمة

مما لا شك فيه أن الأحكام القضائية تعد من بين أهم السندات التنفيذية لأنها تمثل كلمة القانون في النزاع المعروض على القضاء، ومن ثم يندرج تنفيذها في إطار تنفيذ القانون ومخالفتها هي مخالفة للقانون بمفهومه العام. وبذلك يصبح تنفيذ الأحكام من أهم الوسائل التي تؤدي إلى احترام القانون واحترام الحقوق والمراكز القانونية في نفس الوقت.

والتنفيذ قد يتم اختياراً من قبل المحكوم ضده، كما قد يتم التنفيذ جبراً عليه عند عدم امتثاله للتنفيذ اختياراً، وذلك احتراماً لمبدأ القوة الملزمة للحكم مثله مثل باقي الأعمال القانونية التي تصدرها الدولة من تشريعية وتنفيذية، غير أن القوة الملزمة للحكم لا يمكن أن تؤتي بثمارها إلا بوجود قوة تنفيذية فعالة تؤدي بالفعل إلى تنفيذ الالتزام رغم إرادة المحكوم ضده، والقوة التنفيذية تتمثل في وسائل التنفيذ الجبري الواردة في القانون الخاص المعمول بها ضد المدين في حالة مخالفته للتنفيذ اختياراً، وقد أقر كلا التشريعين الأردني والسعودي في تشريعاتهما الإجرائية المدنية تلك الوسائل، والتي تختلف باختلاف نوعية الالتزام وهي لا تخرج في إطارها العام عن وسائل تنفيذية ثلاث، إما الحكم بالغرامة التهديدية، أو الحجز على أموال المدين، وقد يتعدى الأمر إلى حد الإكراه البدني لحمل المدين على التنفيذ.

غير أن الأحكام الصادرة ضد الإدارة قد تفتقر إلى تلك الوسائل أو بالأحرى لا تتوافر فيها الضمانات الكافية لتنفيذها.

وتنصب هذه الدراسة على بيان الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة عن القضاء الإداري في كل من المملكة الأردنية الهاشمية ممثلة بمحكمة العدل العليا والمملكة العربية السعودية ممثلة بديوان المظالم. وذلك بغية استجلاء أطر تلك الوسائل التي ضمنها كل من المشرع والقضاء في كلا الدولتين محل المقارنة من أجل ضمان تنفيذ الأحكام الإدارية. والوقوف على مدى كفاية هذه الوسائل من جهة، ومدى فعاليتها من جهة أخرى، وطرح البدائل والحلول القانونية المناسبة للوصول بالنتيجة إلى وسائل قانونية أكثر جدوى لضمان تنفيذ تلك الطائفة

من الأحكام.

أما مشكلة الدراسة فتكمن في أن ثمة قصور واضح فيما يتعلق بالوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية، ولعل مرد ذلك يمكن ان يعزى إلى جملة من الأسباب أهمها وجود الإدارة كطرف قوي في الرابطة التي نشأ عنها النزاع، وهي تتمتع بسلطات وامتيازات واستقلال وظيفي تجاه القضاء الإداري الذي أصدر الحكم ضدها، يضاف إلى ذلك أن أموال الإدارة تحاط بسياج من الحماية القانونية منعت من تطبيق أي تصرف عليها أو حجزها أو امتلاكها بالتقادم، وعدم جواز الحجز على أموال الإدارة قد أثر سلبا على التنفيذ ضدها، وهذا بخلاف ما هو مطبق ضد الأفراد لأن الفرد لا يملك أية سلطة أو قوة لمواجهة التنفيذ ضده، كما أن أمواله في الغالب تخرج من دائرة الحماية القانونية المقررة لبعض الأموال فأمواله ضامنة للوفاء بديونه.

ونظرا لضعف دور القاضي الإداري في تنفيذ الأحكام الإدارية، فإن تنفيذ تلك الأحكام الإدارية الصادرة عن القضاء الإداري أصبحت تشكل إشكالية حقيقية قد تؤدي إلى إفراغ هذا النوع من الأحكام من كل قيمة عملية ترجى منها إذا لم يوضع حدا لتلك الإشكالية أو على الأقل التخفيف منها.

الفصل الأول

التعريف بجهات القضاء الإداري في الأردن والسعودية ومفهوم الحكم القضائي الإداري وآثاره

تمهيد وتقسيم:

قبل الخوض في مسألة التعريف بالحكم القضائي الإداري فإن الباحث يرى أنه يتعين عليه أن يعرض بإيجاز لنبذة عن ديوان المظالم السعودي ومحكمة العدل العليا الأردنية، ينتقل بعد ذلك لمفهوم الحكم القضائي الإداري وآثاره.

1.1 التعريف بجهات القضاء الإداري في الأردن والسعودية

1.1.1 التعريف بجهات القضاء الإداري في السعودية

وأعتقد أن الأولى بنا ونحن نتكلم عن ديوان المظالم السعودي أن نتناول الحديث عن ديوان أو نظام المظالم الإسلامية الذي قام أساساً على مبدأ المشروعية الإسلامية حيث يجب أن تكون تصرفات الإدارة وإجراءات سليمة وصحيحة وغير مخالفة لقواعد وأحكام الشريعة الإسلامية وإلا اعتبرت باطلة وعرضة للإلغاء ... .

وقد كان الرسول –عليه الصلاة والسلام- أول من رد المظالم في الإسلام، وذلك في قضية قام بها خالد بن الوليد بقتل عدد من أفراد قبيلة خديجة بعد أن أعلن أهلها الخضوع والاستسلام فاستنكر الرسول –عليه الصلاة والسلام- ذلك وأمر بدفع دية القتلى ورفع ما لحق بهم من ظلم وتعسف. ويعتبر الإسلام أول من عرف نظام القضاء المزدوج، ونظرية الظروف الاستثنائية "الضرورات تبيح المحظورات"، "فمن اضطر منكم غير باغٍ ولا عاد فلا إثم عليه"، كما أن قاضي المظالم لا يتوقف عند الإلغاء في التصرف الخارج على الشريعة بل يهتم بالتعويض انطلاقاً من قاعدة "لا ضرر ولا ضرار".

ويعتبر ديوان المظالم في المملكة تطبيقاً عصرياً لولاية المظالم في الدولة الإسلامية، التي ازدهرت وتطورت مع توالي نظم الحكم الإسلامية المختلفة وأصبح للمظالم ديوان قائم بذاته يعين له ناظر مستقل عن القضاء العادي. وكان من أهم

اختصاصات ولاية المظالم النظر في تعدي الولاة وجـور عمـال الولايـات علـى الرعية، وكان قضاء شاملاً وليس مجرد قضاء إلغاء.[1]

وحينما صدر أول نظام لمجلس الوزراء بتاريخ 12 رجـب سـنة 1373هـ ـ حرص على أن ينظم مسألة الفصل في المنازعات الإدارية، ونص على أن تـشكل بديوان مجلس الوزراء إدارة عامة باسم ديوان المظالم، ويشرف علـى هـذه الإدارة رئيس يعين بأمر ملكي، وهو مسؤول أمام جلالة الملك وجلالته المرجع الأعلى لـه، غير أن اختصاصات تلك الإدارة قد حددت بالتحقيق في الشكوى المقدمـة إليهـا أو التي تحال إليها وتقديم تقرير عنها مشفوعاً برأيه واقتراحاته إلى جلالة الملك ليصدر أمره فيها.[2]

واستمر ديوان المظالم كإدارة تابعة لمجلس الوزراء فترة من الـزمن إلـى أن صدر المرسوم الملكي رقم 8759/13/2 بتاريخ 1374/9/17هـ الذي نص علـى إنشاء ديوان المظالم كهيئة مستقلة يرأسها رئيس بدرجة وزير يعين بـأمر ملكـي، ويكون مسؤولاً أمام جلالة الملك وجلالته المرجع الأعلى له. وبذلك تحقق اسـتقلال ديوان المظالم، ويبدو من أحكام النظام الأساسي للديوان ومن النظـام الـداخلي لـه الصادر بقرار رئيسي رقم "3570" وتاريخ 1379/11/1هـ بأن اختصاصاته بالنسبة لما تقدم إليه من شكاوى متعلقة بقرارات إدارية صادرة عن السلطة الحكوميـة فـي الدولة كانت تنحصر في التحقيق واقتراح الإجراء الذي يراه مناسـباً ورفعـه إلـى الوزير أو الرئيس المختص، فإن اختلاف مع الديوان في الرأي رفع الأمر إلى المقام السامي ليصدر أمره فيه. وهذا يعني بأنه لا يمكن وصف اختصاص الديوان في هذا المجال بأنه اختصاص قضائي لعدم اتصافه بالحجية أو القوة الملزمة التي تختص بها

---

(1) جيرة، عبد المنعم، 1988، نظام القضاء في المملكة العربية السعودية، معهد الإدارة العامة، إدارة البحوث، السعودية، ص360.

(2) شفيق، علي، 2002، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية، دراسة تحليلية مقارنة، معهد الإدارة العامة، مركز البحوث، السعودية، ص46،47.

الأحكام القضائية.[1]

وفي سنة 1402هـ جاءت خطوة التحول الهامة في تنظيم المنازعات الإدارية، بل في التنظيم القضائي في المملكة، تمثلت بصدور النظام الحالي لديوان المظالم، وقد انبثق هذا النظام كنتيجة لتطور النظام الإداري لمواكبة النهضة الإدارية الشاملة ولتعدد وتشعب اختصاصات الدولة واتساع مجالات النشاط الإداري بالمملكة.

ومنذ تطبيق هذا النظام الجديد، أي بعد مرور سنة على تاريخ نشره في الجريدة الرسمية (الذي تم في 1402/8/5هـ)، دخلت المملكة ضمن الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج، فقد أصبح ديوان المظالم جهة قضائية مستقلة تمارس ولايتها في الرقابة القضائية على أعمال الإدارة وتستقل تماماً بتنظيمها واختصاصاتها عن القضاء العادي.[2]

وقد تقررت بموجب النظام الجديد للديوان ولاية إلغاء القرارات الإدارية المعيبة بأحكام قضائية لها ما لسائر الأحكام القضائية من حجية وقوة تنفيذ، ومن المعلوم أن دعاوى الإلغاء والتعويض هي جوهر الرقابة القضائية على أعمال الإدارة،كما أسند إلى الديوان مهمة الفصل في الدعاوى التأديبية التي كانت تختص بالنظر فيها هيئة التأديب.

لقد نصت المادة الأولى من نظام الديوان على أن ديوان المظالم هيئة قضاء إداري مستقلة ترتبط مباشرة بجلالة الملك، ويكون مقره مدينة الرياض، ويجوز بقرار من مجلس الديوان إنشاء فروع له حسب الحاجة"، ولا شك أن النص على أن الديوان هيئة قضاء إداري توضيح كما ورد في المذكرة الإيضاحية للنظام لصفته، حيث انه يمارس اختصاصات قضائية، كما أن النص على أنه هيئة مستقلة ضمان لحياده في أداء المهام الموكولة إليه، وارتباطه مباشرة بخادم الحرمين الشريفين أمر طبيعي لأن خادم الحرمين الشريفين هو ولي الأمر.[3]

---

(1) شفيق، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية، ص47.

(2) جيرة، نظام القضاء في المملكة العربية السعودية، ص349.

(3) المرجع نفسه، ص350.

وتنص المادة الثانية من نظام الديوان على أن يتألف ديوان المظالم من رئيس بمرتبة وزير ونائب رئيس أو أكثر وعدد من النواب المساعدين والأعضاء ذوي التخصص في الشريعة والأنظمة. ويلحق به العدد الكافي من الموظفين الفنيين والإداريين و غيرهم.

وتأكيداً لتوفير الضمان لحسن قيام الديوان بوظيفته القضائية في إقرار الحق والعدل، فقد أخضع نظام الديوان تعيين الأعضاء لنفس الشروط المقررة في نظام القضاء بالنسبة للتعيين في الوظائف القضائية "م13" من نظام الديوان مقارنة بالمادة 37 من نظام القضاء.

كما أنه بصريح المادة السادس عشرة من نظام الديوان يتمتع أعضاء الديوان بالحقوق والضمانات المقررة للقضاة، ويلتزمون بما يلتزم به القضاة من واجبات بعكس موظفي الديوان من غير الأعضاء حيث تسري عليهم طبقاً لنص المادة الثامنة والأربعين من نظام الديوان.

ويتكون الديوان من عدد من الأعضاء يتدرجون تنازلياً، ويأتي منصب رئيس الديوان في قمة هؤلاء الأعضاء، وهو بدرجة وزير ويتم تعيينه وإنهاء خدماته بأمر ملكي، وذلك طبقاً لما نصت عليه المادة الثالثة من النظام.

ويلي منصب رئيس الديوان منصب نائب رئيس الديوان وقد نصت المادة الثانية من النظام على أن يكون للديوان نائب رئيس أو أكثر، كما نصت المادة الثالثة على أن يعين نواب الرئيس وتنهى خدماتهم بأمر ملكي بناء على اقتراح رئيس الديوان. وطبقاً لنص المادة "12" من النظام فإن درجة نائب رئيس الديوان هي درجة رئيس تمييز.

ويلي منصب نائب رئيس الديوان منصب نائب رئيس مساعد وهو بدرجة قاضي تمييز. وبعد ذلك تتدرج وظائف أعضاء الديوان فهناك وظيفة مستشار وهي مقسمة إلى أربع درجات: مستشار "أ" بدرجة رئيس محكمة "أ" ومستشار "ب" بدرجة رئيس محكمة "ب" ومستشار "ج" بدرجة وكيل محكمة "أ" ومستشار "د" بدرجة وكيل محكمة "ب".

وتأتي بعد ذلك وظيفة مستشار مساعد وهي مقسمة إلى ثلاث درجات: مستشار مساعد "أ" بدرجة قاضي "أ" ومستشار مساعد "ب" بدرجة قاضي "ب" ومستشار مساعد "ج" بدرجة قاضي "ج".

وما يهمنا في هذا المقام وفي إطار هذه الدراسة تلك الطائفة من الأحكام الصادرة ضد الإدارة بإلغاء القرارات الإدارية، وهذا ما يستدعي بادئ الأمر أن نعرض ولو بشيء من الإيجاز لمفهوم الحكم القضائي الإداري وإبراز العناصر الواجب توافرها فيه.

من جهة أخرى ثمة آثار تترتب على الحكم القضائي الإداري تتركز في تمتع تلك الأحكام بحجية الأمر المقضي به، بمعنى أن المحكمة قد استنفذت ولايتها بعد إصدارها للحكم، وليس لها الحق في الرجوع عما قضت به أو تعديله، وإن كان لها أن تفسره وتصحح الخطأ المادي الوارد فيه، أما من حيث الموضوع، فإن الحكم الصادر يعتبر عنواناً للحقيقة والعدالة وأنه لا يقبل إثبات عكس ذلك ولا يجوز عرض النزاع أمام محكمة أخرى إلا باستعمال الطرق المقررة للطعن في الأحكام.[1]

2.1.1 التعريف بجهات القضاء الإداري في الأردن

نشأ القضاء الإداري في الأردن نتيجة لظروف خاصة به نتجت عن وجود ما يسمى بنظام القضاء الموحد في مراحله الأولى ثم نظام القضاء المزدوج، ومر في مراحل متعددة في تنظيمه حتى استقر على ما هو عليه في الوقت الحاضر.

وقد ظل النظام القضائي الإداري في الأردن متأثراً بغيره كالأنظمة القانونية التي كانت سائدة في الدولة العثمانية كون الأردن كان ولاية من الولايات التابعة لها. ثم تأثر إبان الانتداب البريطاني له بالنظام القانوني البريطاني. وبعد اندماج الضفتين –شرق الأردن وفلسطين- في دولة واحدة عام 1950 بدأت مرحلة جديدة نتج عنها استحداث محكمة عدل عليا للفصل في المنازعات الإدارية، وذلك وفقاً للنص

(1) بسيوني، عبد الغني، 1999، القضاء الإداري ومجلس شورى الدولة اللبناني، الدار الجامعية للطباعة والنشر، ص620.

الدستوري الذي تضمنه دستور 1952 والذي قضى بصدور قانون بتنظيم القضاء في الأردن على أن ينص هذا القانون على إنشاء محكمة عدل عليا. ثم صدر قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 26 لسنة 1952 حيث حدد أنواع المحاكم النظامية بأنها محاكم صلح، بداية، استئناف، ومحكمة التمييز التي نص القانون على أن تنعقد بصفتها محكمة عدل عليا.

وفي عام 1989 صدر قانون محكمة العدل العليا المؤقت والذي جاء استجابة لنص المادة 100 من الدستور لأنه أنشأ لأول مرة محكمة مستقلة عن المحاكم النظامية وجعل لها تشكيل مستقل. وظل هذا القانون حتى صدر قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 المعمول به حاليا والذي نص في المادة 3/أ منه على أن تنشأ بموجب هذا القانون محكمة تسمى "محكمة العدل العليا" ويكون مقرها عمان.[1]

وقد نظم هذا القانون محكمة العدل العليا من حيث الأعضاء والنيابة العامة الإدارية وهيئات المحكمة ومدى تبعيتها وغير ذلك. أما عن أعضاء محكمة العدل العليا فقد نصت المادة 3/ب من القانون على أن يتم تشكيل محكمة العدل العليا من رئيس وعدد من الأعضاء القضاة، وفرض عليهم شروط عدة منها ما جاء في نص المادة الرابعة من القانون منها أن يكون عمل بالقضاء مدة لا تقل عن عشرين سنة، وأن يكون قد أشغل وظيفة مستشار قانوني بالإضافة إلى العمل في القضاء وممارسة المحاماة مدة لا تقل عن خمس وعشرين سنة، وأن يكون قد مارس المحاماة مدة لا تقل عن خمس وعشرين سنة، وأن يكون قد عمل بمرتبة أستاذ في تدريس القانون في إحدى الجامعات الأردنية مدة لا تقل عن خمس سنوات. كما اشترط القانون في المادة 3/د منه أن يكون رئيس المحكمة برتبة رئيس محكمة تمييز كما يكون القاضي فيها بمرتبة قاضي تمييز.

أما طريقة التعيين فقد نصت المادة السادسة من قانون محكمة العدل العليا على أن يعين رئيس المحكمة وقضاتها ورئيس النيابة العامة الإدارية لديها ومساعدوه

---

[1] انظر في ذلك كنعان، نواف، 2002، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1 عمان، ص83 وما بعدها.

بإرادة ملكية سامية بناء على قرار من المجلس القضائي. ونصت المادة 3/ج أن تسري عليهم الأحكام والقواعد القانونية التي تسري على القضاة النظاميين.

أما النيابة العامة الإدارية فقد نصت المادة الخامسة من القانون على أن تنشأ لدى المحكمة رئاسة للنيابة العامة الإدارية تشكل من رئيس يكون بمرتبة قاضي تمييز ومساعد له أو أكثر. ويجب أن تتوافر فيهم نفس الشروط المطلوبة لرئيس محكمة العدل العليا أو أحد قضاتها. أما الدور الرئيسي للنيابة العامة الإدارية هو تمثيل أشخاص الإدارة العامة لدى المحكمة. [1]

أما هيئات محكمة العدل العليا فهي سنداً للمادة "8/أ،ب" تنقسم إلى هيئات عادية أو هيئة عامة، تتألف العادية من رئيس وأربعة قضاة على الأقل، ويحيل الرئيس الدعاوى المقدمة إلى المحكمة إلى هيئاتها، أما الهيئة العامة فتنعقد المحكمة وفقاً لنص المادة 8/ج من قانونها بشكل جمعية من جميع أعضائها باستثناء الغائب منهم لأي سبب من الأسباب.

أما عن تبعية محكمة العدل العليا صراحة على أن محكمة العدل العليا هيئة قضائية مستقلة، إلا أن قانون محكمة العدل العليا في بعض أحكامه قد نصفي بعض مواده على منح بعض الصلاحيات لوزير العدل والمجلس القضائي لانتداب بعض أعضاء محكمة العدل العليا أو تمديد انتدابهم بمدد معينة وذلك في حالات الضرورة.

2.1 مفهوم الحكم القضائي الإداري

يقتضي الأمر -لغايات بيان الحكم المراد تنفيذه والوسائل القانونية لضمان مثل هذا التنفيذ- أن يعرض الباحث ابتداء إلى ماهية هذا الحكم القضائي الإداري ليتسنى تباعاً الوقوف على الوسائل القانونية التي كفلها التشريعان محل المقارنة الأردني والسعودي وكذا القضاء الإداري في كلا البلدين لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية.

---

[1] كنعان، القضاء الإداري، 2002، ص87 وما بعدها.

1.2.1 مفهوم الحكم القضائي الإداري

قبل الخوض في مسألة ماهية الحكم القضائي الإداري ينبغي تحديد إطار عـام لماهية الدعوى الإدارية بصفة عامة، وفي هذا الخصوص يرى جانب من الفقه بأنها الدعوى التي يكون طرفها بصفة دائمة هو الإدارة سـواء كـان مـدعياً أو مـدعى عليه.[1]

وفي اتجاه آخر يرى جانب من الفقه[2] أنه لتعريف الدعوى الإدارية يجـب أن يرتبط تعريفها بطبيعتها والإجراءات التي تتضمنها، فالدعوى الإدارية لهـا طبيعـة مغايرة للدعوى المدنية في أكثر من اتجاه، فالقاضي الإداري لا يتخذ موقفـاً سـلبياً بشأنها -كما هو الحال بالنسبة للقاضي المـدني- بـل أن دوره إيجابيـاً كالقاضـي الجزائي، حيث يوجه إجراءات الإثبات، ويبحث عن الأدلة ويكلف الخصوم بتقديمها، كما أن له أن يبحث الدفوع من تلقاء نفسه ويناقشها فـلا يتـرك الأمـر للخـصوم يحركون الدعوى الإدارية كما يشاؤون.

وفي التشريعين محل المقارنة الأردني والسعودي فإن هـذه الـدعوى تخـضع إجرائياً لقانون محكمة العدل العليا ونظام ديوان المظالم السعودي، ولا تطبق بـشأنها التشريعات المتعلقة بالمرافعات المدنية والتجارية إلا عند عدم وجود نص خاص بها.

وعليه، يمكن القول أن الدعوى الإدارية بصفة عامة هي مجموعـة إجـراءات كتابية تبدأ بصحيفة الدعوى وتنتهي بالحكم في منازعة إدارية طرفها الإدارة دائمـاً وترفع إلى جهة قضائية إدارية مختصة وفقاً للقانون.

وتفريعاً مما تقدم يمكن تعريف الحكم القضائي بصفة عامة بأنـه الحـل الـذي ينتهي إليه القاضي بالاعتماد على أسباب وأسانيد قانونية يراها صحيحة فـي نـزاع مطروح أمامه وفق القانون المنظم لذلك، ويلاحظ أن هذا التعريف ينطبق على جميع

---

(1) انظر في ذلك أحمد، شوقي، 1988، الأحكام الإجرائية للدعوى الإدارية، دراسـة تطبيقيـة للمنازعة الإدارية بطابع الإشعاع، القاهرة، ص55.

(2) فودة، عبد الحكيم، 1996، الخصومة الإدارية، دار المطبوعـات الجامعيـة، الإسـكندرية، ص50.

الأحكام مهما كان نوعها، على اعتبار أنه لا يوجد من حيث الظاهر اختلاف بين الأحكام جميعها.

وما يعنينا في هذا المقام إبراز ماهية الحكم القضائي الإداري تحديداً، والذي يمكن اعتباره حكماً بمعنى الكلمة إذ تتوافر فيه أركان الأحكام، فهو يصدر من محكمة مختصة قانونياً بالمنازعات الإدارية، ودائماً يكون مكتوباً، وفي شكل لا يختلف ظاهره عن الأحكام المدنية باعتبار أنه ينتهي دائماً بمنطوق يضمنه القاضي الإداري الحل الذي ينتهي إليه في الخصومة المطروحة أمامه، كما يسبق منطوق الحكم أسباب توضح الأساس الذي بني عليه.[1]

وفي سبيل وضع الحدود الفاصلة بين كل من الحكم القضائي الإداري والحكم المدني يورد الباحث تالياً بعض أهم الخصائص المميزة لإجراءات القضاء الإداري في التشريعين والقضائين الأردني والسعودي محل المقارنة، ويمكن إبرازها على النحو التالي:[2]

أولا: قيام القاضي الإداري بدور إيجابي في توجيه الإجراءات الإدارية:

تتسم إجراءات القضاء الإداري بأن القاضي الإداري هو الذي يوجه الإجراءات ويتحكم في سيرها، وهذا الدور الإيجابي يقتضيه تحقيق التوازن العادل بين طرفين غير متكافئين في الدعوى، فالقاضي الإداري هو الذي يوجه الإجراءات ويتحكم في سيرها، فهو الذي يأمر بإيصال عريضة الدعوى للمستدعى ضده ويأمر بتبليغ المذكرات للخصوم، ويحدد مهلاً لتقديم المستندات المطلوبة، ويقدر ضرورة إجراءات معينة وما إذا كان التحقيق قد اكتمل للفصل في الدعوى.[3]

---

[1] انظر في تعريف الحكم القضائي الإداري السيد، صلاح عبد الحميد، بحث بعنوان الحكم القضائي الإداري والحكم المدني، منشور في مجلة مجلس الدولة، السنة 8 – 9، ص612.

[2] لمزيد من التفصيل حول تلك الخصائص انظر الطماوي، سليمان، 1976، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، ص940 وما بعدها. وانظر كذلك عدس، أحمد كمال، 1977، نظرية الإثبات في القانون الإداري، بدون دار نشر، ص360.

[3] في هذا المعنى انظر شفيق، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية، ص187.

وهذا ما حدا جانب من الفقه[1] أن يصف دور القاضي الإداري في هذا المجال بأنه (دور استيفائي) بمعنى أن القاضي الإداري يقوم باستيفاء نقـاط الـنقص فـي الدعوى، وهو الذي يكلف أطراف الدعوى فيما يراه لازمـاً لتحـضيرها وتحقيقهـا وتهيئتها للفصل، ويقوم بفحص الدعوى وتمحيصها.

ثانياً: استقلال الإجراءات القضائية الإدارية عن الإجراءات المدنية والتجارية:

ترجع ميزة استقلال الإجراءات الإدارية عن غيرها إلى عدة أسباب هي:[2]

1. أن طبيعة العلاقات التي يحكمها القانون الإداري والتي تكون الإدارة طرفاً فيها والتي تنظم مصالح عامة تختلف عن علاقات القانون الخـاص التـي تـنظم مصالح فردية خاصة، ويترتب على مثل هذا الاختلاف اخـتلاف اجـراءات التقاضي في المنازعات الخاصة بين الأفراد عن إجـراءات التقاضـي فـي المنازعة الإدارية التي تحكمها قواعد ونظريات تتفق وطبيعة القانون الإداري.
2. أن طبيعة دعوى الإلغاء وما تتميز به من خصائص أبرزها أن الخـصومات فيها خصومات موضوعية أو عينية تقوم على مخاصمة القرار الإداري غيـر المشروع، فهي لا ترمي إلى حماية حق شخصي بل ترمي إلى الـدفاع عـن سيادة القانون وذلك بإلغاء كل عمل صادر عن الإدارة يخالف القانون، لـذا لا غرابة في أن يرى جانب من الفقه أن دعوى الإلغاء ليست دعوى بين أطراف ولكنها دعوى موجهة ضد القرار، وإذا كان هناك مدعي في إجراءاتها فإنه لا يوجد بالمعنى الدقيق للكلمة مدعى عليه.[3] ويترتب على تلك الخـصائص أن تكون الإجراءات الخاصة بها متميزة عن اجراءات الدعاوي التـي ينظرهـا القضاء العادي والتي تقوم على خصومات شخصية تستهدف تحقيق مـصالح فردية.

---

(1) البنا، محمود عاطف، 1991، الوسيط في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، ص30.

(2) انظر في ذلك كنعان، القضاء الإداري، ص352 وما بعدها.

(3) مخاص، محمد عبد السلام، 1981، نظرية المصلحة في دعوى الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، ص89.

3. الخصوم في الدعاوي العادية في مراكز قانونية متكافئة، في حين أن الخصوم في المنازعات الإدارية في مراكز متباينة وغير متكافئة، فالإدارة كطرف في الخصومة الإدارية تتميز عن الطرف الآخر بجملة من الامتيازات على اعتبار أنها في معظم الأحوال في مركز المدعى عليه، في حين يكون المستدعي الفرد في مركز المدعى حيث يقع عليه عبء الإثبات، الأمر الذي يقـضي بوجـود قواعد إجرائية مستقلة تتلاءم مع طبيعة الخصومة الإدارية من شأنها أن تحقق التوازن المنشود بين أطراف العلاقة غير المتكافئة.

ثالثاً: إنها إجراءات تتسم بالصفة الكتابية:

ترجع السمة الكتابية لإجراءات دعوى الإلغاء إلى أن القضاء الإداري قـضاء مشروعية يقوم على إنزال حكم القانون رعاية للصالح العام، وهذا يـستلزم إثبـات جميع التصرفات في الدعوى كتابةً، وعليه فإن دور المرافعات الـشفوية فـي هـذا القضاء يكاد يكون ضئيلاً في دعوى الإلغاء فهـو دور إن وجـد، يقتـصر علـى الاستيضاح عن بعض الأمور المدونة شفاهة بقصد توضيح بعض الوقـائع وإزالـة الغموض في المذكرات والمستندات دون إضافات جديدة.[1]

2.2.1 العناصر الواجب توافرها في الحكم القضائي والإداري ومضمونه

يفترض في الحكم القضائي الإداري كغيره من الأحكام القضائية الأخرى توافر مجموعة من العناصر تؤدي إلى اكتمال شروط صحة الحكم باعتباره ورقة شـكلية خلافاً لما يصدره القاضي من أوراق أخرى، من جهة أخرى تتنوع الأحكام الإدارية الصادرة ضد الإدارة بحسب موضوع النزاع الصادر بشأنه الحكم، فقد يكون الحكـم صادراً بالإلغاء، وقد يكون الحكم صادراً بالتعويض.

---

[1] كنعان، القضاء الإداري، ص358.

1.2.2.1 العناصر الواجب توافرها في الحكم القضائي الإداري

يمكن إجمال العناصر الواجب توافرها في الأحكام القضائية بوجه عـام علـى أنها:[1]

1. يجب أن يذكر في الحكم اسم الهيئة التي أصدرت الحكم.
2. يجب أن يذكر في الحكم اسم ولقب الأطراف وصـفتهم ومهنـتهم ومـوطنهم ومحل إقامتهم ووكلاؤهم.
3. النصوص القانونية التي طبقها القاضي على النزاع المطروح.
4. الأسباب التي استند إليها القاضي في حكمه.
5. منطوق الحكم بناء على الأسباب المحددة في الحكم.
6. أسماء الأعضاء الذين اشتركوا في إصدار الحكم.
7. التاريخ الذي صدر فيه الحكم والتوقيع على أصل الحكم.

وتكتسب تلك البيانات أهمية بالغة من عدة جوانب، منها أنه يـتم مـن خلالهـا مراقبة الأحكام سواء من حيث الوقائع أم من حيث القانون من قبل الأجهزة القضائية العليا، من جهة أخرى يتأثر التنفيذ إيجاباً وسلباً حسب وضوح أو عدم وضوح هـذه البيانات، فإذا كان الحكم الصادر لم يساير البيانات الواجب توافرها فيه، فـإن ذلـك يؤثر لا محالة على صلاحية التنفيذ، وقد يؤدي في بعض الأحيان إلى عـدم قابليتـه للتنفيذ إطلاقاً، خاصةً عند انتفاء البيانات الجوهرية التي لها علاقة بالتنفيـذ مباشـرةً كعدم ذكر الأسباب المعتمدة في الحكم أو المنطوق، أو صدور المنطوق مناقضاً لمـا ورد من أسباب، ويصبح ذلك ذريعةً وسنداً للإدارة في عدم تنفيذها للحكـم الإداري الصادر ضدها، أو قد تتأخر في تنفيذه أو تنفذه تنفيذاً ناقصاً. إلا أن ذلك لا يتنافى مع ما قرره المشرع الأردني في المادة 26ق من قانون محكمة العدل العليا حيث أوجب المشرع أن يكون حكم المحكمة قطعياً لا يقبل الاعتراض ويتوجب تنفيذه بالـصورة التي صدور فيها.

---

[1] انظر في ذلك شفيق، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية، ص60.

2.2.2.1 اختصاصات القضاء الإداري في كل من المملكة الأردنية الهاشمية والمملكة العربية السعودية

تتنوع الأحكام الإدارية الصادرة ضد الإدارة بحسب الموضوع الصادر بشأنه الحكم، وإذا كان الحكم الصادر بإلغاء القرار الإداري يعد أهم تلك الأحكام، إلى أنه إلى جانب ذلك يختص القضاء الإداري بالتعويض عن القرارات غير المشروعة التي تصدر عن جهة الإدارة.

ووفقاً للمادة التاسعة من قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم 12 لسنة 1992 فقد نصت هذه المادة على اختصاصات محكمة العدل العليا والتي يمكن إجمالها فيما يلي:

1. الطعون الانتخابية.
2. الطعون المتعلقة بالوظيفة العامة.
3. طعون الأفراد والهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية.
4. الطعون المتعلقة بوقف العمل بأحكام القوانين المؤقتة والأنظمة.
5. طلبات التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة التي تدخل ضمن اختصاص المحكمة.
6. الطعون بالقرارات النهائية الصادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي.

والملاحظ أن المشرع الأردني في هذه المادة قد أفرد لدعوى التعويض فقرة خاصة وذلك تمييزاً لها عن دعوى الإلغاء، ففي حين تنصب دعوى الإلغاء على طلب إلغاء القرار الإداري غير المشروع فإن دعوى التعويض تنصب بالمقابل على المطالبة بإصدار حكم بإلزام الإدارة بأن تؤدي تعويضاً عما أصاب من أقام الدعوى من أضرار مادية وأدبية نتيجة تصرف الإدارة غير المشروع.

غير أنه في هذا المقام ينبغي التنويه إلى ان النظام القضائي في المملكة الأردنية الهاشمية ما قبل عام 1989 كان يمنح محكمة التمييز اختصاص النظر في المنازعات الإدارية معتمداً على أسلوب القضاء الموحد، فكانت محكمة التمييز بصفتها محكمة عدل عليا تنظر في المنازعات الإدارية وتطبق قواعد القانون

الخاص، واستمر الحال على ذلك حتى صدر قانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم 11 لسنة 1989 الذي تم من خلاله إنشاء محكمة عدل العليا مستقلة عن محكمة التمييز تنظر في المنازعات الإدارية، وظهر لأول مرة نظام القضاء المزدوج في الأردن.[1]

وحول هذا الاتجاه سار المشرع السعودي، ووفقاً للمادة الثامنة من نظام ديوان المظالم،[2] فإنه:

1- يختص الديوان بما يلي:

أ- الدعاوى المتعلقة بالحقوق المقررة في نظام الخدمة المدنية والتقاعد لموظفي ومستخدمي الحكومة والأجهزة ذوات الشخصية المعنوية العامة المستقلة أو ورثتهم والمستحقين لهم.

ب- الدعاوى المقدمة من ذوي الشأن بالطعن في القرارات الإدارية، متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص، أو وجود عيب في الشكل، أو مخالفة النظم واللوائح، أو الخطأ في تطبيقها وتأويلها، أو إساءة استعمال السلطة. ويعتبر في حكم القرار الإداري رفض السلطة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان الواجب عليها اتخاذه طبقاً للأنظمة واللوائح.

ج- دعاوى التعويض الموجهة من ذوي الشأن إلى الحكومة والأشخاص ذوي الشخصية المعنوية العامة المستقلة بسبب أعمالها.

د- الدعاوى المقدمة من ذوي الشأن في المنازعات المتعلقة بالعقود التي تكون الحكومة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة طرفاً فيها.

هـ- الدعاوى التأديبية التي ترفع من هيئة الرقابة والتحقيق.

و- الدعاوى الجزائية الموجهة ضد المتهمين بارتكاب جرائم التزوير المنصوص عليها نظاماً، والجرائم المنصوص عليها في نظام مكافحة الرشوة، والجرائم المنصوص عليها في المرسوم الملكي رقم (43) وتاريخ 77/11/29،

---

(1) راضي، مازن ليلو، 2005، القضاء الإداري، دار قنديل للنشر والتوزيع، عمان، ص94.

(2) نظام ديوان المظالم صادر بالمرسوم الملكي رقم (م/51)بتاريخ 1402/7/17هـ

والجرائم المنصوص عليها في نظام مباشرة الأموال العامة الصادر بالمرسوم الملكي رقم (77) وتاريخ 95/10/23.

وكذلك الدعاوى الجزائية الموجهة ضد المتهمين بارتكاب الجرائم والمخالفات المنصوص عليها في الأنظمة، إذا صدر أمر من رئيس مجلس الوزراء إلى الديوان بنظرها.[1]

ز- طلبات تنفيذ الأحكام الأجنبية.

ح- الدعاوى التي من اختصاص الديوان بموجب نصوص نظامية.

2- مع مراعاة قواعد الاختصاص المقررة نظاماً يجوز لمجلس الوزراء إحالة ما يراه من مواضيع وقضايا إلى ديوان المظالم لنظرها.

ويتبين بجلاء من هذين النصين، أن نظام ديوان المظالم قد حول الديوان إلى جهة قضاء إداري مستقلة تقوم إلى جوار القضاء العادي، وتختص بنظر أهم صور المنازعات التي تنشأ بين الأفراد والدولة، إلى جانب اختصاصه بالفصل في الدعاوى التأديبية التي ترفع من هيئة الرقابة والتحقيق. وأبقى النظام الجديد على ما كان مقرراً للديوان في السالف من اختصاص جزائي بأنواع خاصة من الجرائم، كما أبقى اختصاصه بنظر طلبات تنفيذ الأحكام الأجنبية.

وقد دخل القضاء في المملكة بمقتضى هذا النظام إلى مرحلة القضاء المزدوج، الذي تقوم فيه إلى جوار القضاء العادي بتشكيلاته ومحاكمه وقضاته، جهة قضاء أخرى تختص بنظر أنواع خاصة من المنازعات، وتستقل بقضاتها ومحاكمها استقلالاً تاماً عن القضاء العادي.[2]

من ناحية أخرى فإنه ومع تحول ديوان المظالم إلى جهة قضاء إداري تختص بنظر المنازعات الإدارية والدعاوى التأديبية، فإنه لم يعد هناك مسوغ لاستمرار

---

(1) يبدي الباحث تحفظه حولا موقف الديوان في تلك الفترة التي أجاز من خلالها المشرع السعودي للديوان إصدار أحكام جزائية، الأمر الذي من شأنه أن يؤثر سلباً على بلورة إطار واضح ومحدد المعالم للقضاء الإداري السعودي في تلك الفترة.

(2) جيرة، نظام القضاء في المملكة العربية السعودية، ص183.

اختصاصه بنظر أنواع خاصة من الجرائم الجنائية وتوقيع العقوبات المقررة لها، ولا بد وأن يعود هذا الاختصاص إلى قاضيه الطبيعي وهو المحاكم العادية، حتى تسلم وتخلص لكل جهة من جهتي القضاء ولايتها لما هي مهيأة بطبيعتها للفصل فيه، وحتى يتحقق الانسجام بين عناصر اختصاص كل من الجهتين، ويهيب الباحث بالمشرع السعودي أن يتدارك هذا القصور ويعمل على تلافيه.

3.1 آثار الحكم القضائي الإداري

للحكم القضائي الصادر في أي دعوة بصورة عامة آثاراً متعددة تتمثل في أثرين أساسين هما حجية الأمر المقضي به، والقوة الملزمة لهذا الحكم، وهذه القوة ترتبط بتنفيذ الحكم، لذا آثر الباحث أن يرجئ الحديث عن الأثر الثاني للحكم القضائي وتحديداً الإداري لدى عرضه في الفصل الثاني من هذه الرسالة لالتزامات الإدارة في تنفيذ الحكم القضائي الإداري.

في حين سيقتصر الحديث في هذا الفصل -الذي يعد بمثابة مدخل لموضوع الدراسة- على أثر الحكم القضائي الإداري من جهة حجية الأمر المقضي به.

فمن المعلوم أن الأحكام القضائية بصفة عامة تتميز بميزة هامة هي ما يسمى بحجية الأمر المقضي به ويقصد بها الأثر الذي يضفيه القانون على منطوق الحكم،[1] يكون بمقتضاه قيام قرينة قانونية قاطعة مؤداها افتراض أن الإجراءات التي أدت إلى الحكم صحيحة قانوناً وأن هذا الحكم يمثل عنواناً للحقيقة القانونية.[2] وهي بذلك نوع من الحرمة يتمتع بها الحكم وبمقتضاها يعتبر الحكم متضمناً قرينة لا تقبل إثبات العكس على أنه صدر صحيحاً من الجهة القضائية بحيث لا يجوز إعادة طرح النزاع أمامها مرة ثانية بدعوى مبتدأه عملاً بمبدأ استقرار الحقوق والمعاملات وكذلك

---

(1) سوار، محمد وحيد الدين، 1983، شرح القانون المدني، النظرية العامة للالتزام، مصادر الالتزام، بدون دار نشر، ص220.

(2) حافظ، محمود، 1979، القضاء الإداري في القانون المصري والمقارن، دار النهضة العربية، القاهرة، ص35.

الحفاظ على وحدة الأحكام وعدم تعارضها.[1]

والأصل في حجية الأحكام القضائية أنها تقتصر على أطراف النزاع وفي هـذه الحالة تسمى الحجية النسبية، أما إذا امتد أثر تلك الحجية إلى الغير ففي هذه الحالـة نكون أمام الحجية المطلقة.[2]

والتساؤل المثار في هذا المقام يتعلق بماهية حجية الأحكام القضائية الإداريـة، فهل تتمتع بحجية نسبية أم حجية مطلقة، وما هو موقف التشريعين محل المقارنة من ذلك، وكيف رسم كل من القضاء الإداري الأردني ممـثلاً بمحكمـة العـدل العليـا والقضاء الإداري السعودي ممثلاً بديوان المظالم إطار هذه الحجية؟

للإجابة على هذا التساؤل المثار يتعين على الباحث التمييز بـين نـوعين مـن الأحكام القضائية الإدارية؛ النوع الأول منها هي تلك الأحكام القضائية التي تنـدرج ضمن الأصل العام بحيث يسري عليها مبدأ الحجية النسبية كقاعدة عامـة وتـسري على جميع الأحكام التي تصدر عن القضاء الإداري باستثناء الأحكام الصادرة عـن القضاء الإداري بالإلغاء، فهذه الطائفة من الأحكام القضائية الإدارية هي التي تحوز الحجية المطلقة ضمن شروط محددة.

ويتفق الباحث مع ما يراه جانب من الفقه في تأصيله لهذه التفرقة،[3] ذلـك أن إلغاء القرار الطعين قضائياً من قبل القاضي الإداري إذا تبين له عدم مشروعيته، هو السند المبرر على وجه اليقين للحجية المطلقة لأحكام الإلغاء، وذلك فيما ترتبه مـن آثار تتمثل بإعدام القرار الإداري وإزالته نهائياً، فيصبح مـن المنطقـي أن يكـون معدوماً في مواجهة الكافة، سواً بالنسبة للقرارات التنظيمية التي تخاطب الكافـة، أم بالنسبة للقرارات الفردية، حيث يسري أثر حكم الإلغاء بإعدام القـرار الإداري فـي

---

(1) من المعلوم أنه بالرغم من تقيد القاضي الإداري بما يتعرض له القاضي المدني، إلا أن ثمة اختلاف في التكييف والمسميات في كلا القانونين.

(2) كنعان، القضاء الإداري، ص381.

(3) من هذا الرأي جيرة، عبد المنعم، 1971، آثار حكم الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، ص69.

مواجهة الفرد أو الأفراد الذين تم الإلغاء بناء على طلبهم وفـي مواجهـة الأفـراد المعينين في القرار ولو لم يتدخلوا في دعوى الإلغاء، وهذا التفسير بدوره يبرر سبب تمتع الأحكام الصادرة برفض الإلغاء بالحجية النسبية، حيث أن القرار الطعين يظـل قائماً منتجاً لآثاره، وفي الوقت ذاته فإن القاضي الإداري لا يقـرر سـلامة القـرار ومطابقته للقانون، وبالتالي فإن الأحكام الصادرة بالرفض تتمتع كغيرها من الأحكام بحجية نسبية وفقاً للقاعدة العامة.

1.3.1 الأحكام القضائية الإدارية التي تحوز الحجية النسبية

أقر التشريعين محل المقارنة نسبية حجية الشيء المحكوم فيه، ويخضع للقاعدة العامة لحجية الأحكام تلك الأحكام التي تتوافر فيها الشروط الخاصة بالحق المـدعى به وتتمثل في وحدة الخصوم والمحل والسبب، فإذا اختل أي شرط من هذه الشروط جاز للقاضي أن يصدر حكماً في دعوى سبق له الفصل فيها، وبناء عليه فإن القاعدة تقضي بأن الأحكام لا تحوز الحجية إلا في نزاع قام بين الخصوم أنفـسهم دون أن تتغير صفاتهم، وهو ما يعبر عنه بأن حجية الأمر المقتضي به نـسبية. وسـيعرض الباحث بإيجاز لتلك الشروط على النحو التالي:

أولاً: اتحاد الموضوع:

يقصد بمحل أو موضوع الدعوى الطلبات التي يتقدم بها الخصوم وتفصل فيهـا الدعوى، سواء كانت طلبات أصلية أم عارضة، وينبغي لإعمال الحجية أن يثبت أن طلبات الخصوم في الدعوى الجديدة ليست إلا تكرار لذات طلبـاتهم فـي الـدعوى السابقة، فيكون موضوع الدعوى الثانية هو ذات موضوع الـدعوى المحكـوم بهـا سابقاً، وعليه سيكون حكم القاضي في هذه الدعوى تكراراً للحكـم الـسابق وهـذا التكرار إما أن يؤدي إلى وجود حكم مطابق للحكم الأول، وهو أمر لا فائـدة منـه، وإما أن يؤدي إلى وجود حكم جديد مناقض للحكـم الأول فيكـون هنـاك حكمـان متناقضان، وهذا أمر غير مقبول.

موقف محكمة العدل العليا:

في هذا الاتجاه قضت محكمة العدل العليا الأردنية في حكم لها ورد فيه (يشترط للاحتجاج بالقضية المقضية أن يكون قد بت بالنزاع بين الخصوم دون أن تتغير صفاتهم بالحق ذاته محلاً وسبباً، وعليه فإن قرار لجنة التقاعد الذي انصب على مدة الخدمة وحدها دون أن تبحث في أمر الإصابة من عدمه، فلا يكون القرار المحتج به فاصلاً بخصوص استحقاق راتب الاعتلال، ويكون موضوع النزاع مختلفاً عن النزاع براتب التقاعد، وهذا الاختلاف يمنع الاحتجاج بالقضية المقضية)(1)

غير أن هذا الشرط من غير المتصور إعماله بالنسبة للأحكام التي تحوز حجية مطلقة كحكم الإلغاء حيث تسري حجيته على دعاوى التعويض التي ترفع للمطالبة بالأضرار الناجمة عن القرار الملغي والدعوى الجزائية المقامة على المتهمين بمخالفة القرار الملغي.(2)

ثانياً: وحدة السبب:

لا يكفي في قبول الدفع بحجية الشيء المحكوم به اتحاد الدعويين في موضوعهما، وإنما يشترط بالإضافة إلى ذلك اتحادهما في الأسباب أيضا، فتمتنع رؤية الدعوى ثانية كلما كان سببها هو السبب ذاته الذي بنيت عليه الدعوى التي سبق الفصل فيها، والسبب هو الفعل المعتبر في القانون أساساً لاكتساب الحق في المطالبة في الشيء المراد الحصول عليه في الدعوى،(3) وعليه فإذا اتحد السبب في الدعوى الجديدة مع السبب في الدعوى السابقة بالإضافة إلى اتحاد الموضوع والأشخاص، فإن الحكم الأول يكتسب حجية الشيء المحكوم به. أما إذا اختلف السبب بين الدعوتين فلا حجية للحكم الأول.

---

(1) عدل عليا رقم 86/1، منشور مجلة نقابة المحامين الأردنيين، السنة 1986، وتكرر ذات المبدأ في قرار المحكمة رقم 2000/235، منشور في مجلة نقابة المحامين الأردنيين، لسنة 2001، ص1294.

(2) الأعرج، ميسون جريس، 2005، آثار حكم إلغاء القرار الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة عمان العربية، ص23.

(3) مرقس، سليمان، 1966، أصول الإثبات وإجراءاته، ط1، بدون دار نشر، ص225 وما بعدها.

ولكن هل تشتمل الحجية المنطوق والأسباب معـاً أم لا؟ الحقيقـة أن الإجابـة ستكون بالإثبات إذا كانت الأسباب مرتبطة بالمنطوق ارتباطاً وثيقاً بحيث تشكل معه وحدة لا تتجزأ.

ثالثاً: اتحاد الخصوم:

لا يعد الحكم متمتعاً بحجية الأمر المقضي به إلا في نزاع قائم بـين الخـصوم أنفسهم، فليس من العدالة في شيء أن يمنح حكم قوة ضد شخص لم يكن طرفاً فيهـا ولم يتمكن من أن يدافع عن حقوقه.

موقف محكمة العدل العليا:

في هذا الاتجاه قضت محكمة العدل العليا الأردنية في حكم لهـا ورد فيـه (إذا كانت الدعوى السابقة التي فصلت فيها محكمة العدل العليا بحكم مكتسب لقوة القضية المقضية متعلقة بنفس موضوع الدعوى الحالية المنظورة أمام المحكمة إلا أنهـا لـم تكن متكونة بين طرفي الخصومة في الدعوى الحالية، فإن الحكم السابق لا يمنع من رؤية الدعوى بنفس الموضوع لاختلاف الخصوم).[1]

موقف ديوان المظالم:

في ذات الاتجاه قضى ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية في حكم لـه يمكن أن يساق في هذا المقام للتدليل على الحجية النسبية للأحكام حيث ورد في هذا الحكم أنه (... وقد بان لهيئة التدقيق أن تلك المصلحة لم تمثل في الدعوى، بينما هي الطرف الأصيل والخصم الحقيقي فيها، فضلاً عن أنه طبقاً لمبـدأ نـسبية الأحكـام القضائية، فإنه لا يمكن أن تُحاج تلك المصلحة بحكم لم تمثل في الدعوى التي صدر فيها).[2]

ويخلص الباحث مما تقدم بأنه فيما يتعلق بإعمـال الحجيـة النـسبية للأحكـام القضائية فإنه يشترط للتمسك بها وحدة الخصوم والمحل والـسبب، وتـسري هـذه

---

(1) عدل عليا رقم 76/32، مجلة نقابة المحامين، 1976، ص1218.

(2) قرار ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية رقم 399/ت/3 لعام 1409هـ في القضية رقم 1/872/ق لعام 1408هـ.

الحجية على جميع الأحكام التي تصدر عن القضاء الإداري باستثناء أحكام الإلغـاء، وقد تبنت محكمة التمييز الأردنية هذه الحجية وتصدت لبيان آثارها حيث قضت في حكم لها (ان الأحكام التي يصدرها القضاء تكون لها حجية الأمر المقضي، بحيث لا يجوز للخصوم إعادة طرح الأمر بينهم من جديد أي لا يجوز لهم أن يجددوا النزاع نفسه من جيد عن طريق دعوى جديدة، فإن حصل فإنها تكون دعوى غير مقبولـة لسبق الفصل فيها، ويتحقق هذا بالنسبة للطرفين في الخصومة لمن خـسر الـدعوى ولمن كسبها على السواء، دون أن يمنع ذلك من الطعن في الحكم بالطرق المقـررة قانوناً).[1]

كما أقرت محكمة العدل العليا الأردنية قاعدة الحجية النسبية للأحكام الإداريـة ومنها الأحكام الصادرة برفض الإلغاء، حيث ورد في حكم لها (لا يرد القـول بـأن الحكم الذي تصدره محكمة العدل العليا في الموضوع نفسه يكون حجة على الكافـة، إذ أن المبادئ التي استقر عليها الفقه والقضاء الإداريان هي أن الأحكام التي تكـون حجة على الكافة هي تلك الأحكام الصادرة بإلغاء القرارات الإدارية فقط، أمـا تلـك التي ترفض الإلغاء فإن حجيتها نسبية مقصورة على أطراف الخصومة ولا تتعـدى إلى غيرهم).[2]

وبدوره صاغ ديوان المظالم إطاراً عاماً لحجية الأحكام النـسبية، ويمكـن أن يستفاد ذلك من الحكم الذي أصدره الديوان والذي مفاده (... من هنا يتضح ان الحكم الصادر في مجال الاجتهاد هو حكم نهائي وواجب النفاذ متى استنفذ درجات التقاضي وأبلغ لطرفي الدعوى، ولا يصح للقاضي الذي أصدره ولا لغيره أن يعيد النظر فيه حفاظاً على استقرار الأحكام وتحصيناً لها مما يخل بخصائصها ومميزاتها، ومن ذلك وضع حد لإنهاء الخصومة واستطالة التقاضي، .... وقد استقر قضاء الديوان علـى تطبيق تلك القواعد والقضاء بعدم جواز إعادة النظر في الأحكام التي تم صـدورها

(1) تمييز حقوق رقم 2002/925 صادر بتاريخ 2002/5/1 – منشورات مركز عدالة.

(2) عدل عليا رقم 76/32 – منشور في مجلة نقابة المحامين – السنة 1976، ص1218.

منه).[1]

وفي حكم أكثر دلالة على الحجية النسبية للأحكام القضائية الإدارية، فقد قـرر ديوان المظالم في حكم له ورد فيه (.... والأصل هو نسبية آثار الأحكام بمعنـى أن حجية الحكم مقصورة على أطراف الدعوى، وليس لهم محاجة الغير بها، فإذا لم تكن ..... طرفاً في الدعوى ولم يتم إدخالها أو تدخلها في أي مرحلة منها، ومـن ثـم لا يكون للقرار الصادر برمته منطوقاً وأسباباً أي حجية فـي مواجهتهـا، ولا يكـون للمدعي بالتالي التمسك قبلها بما ورد بأسباب القرار).[2]

وأجمل ديوان المظالم في حكم له الشروط المتعلقة بحجية الحكم المقضي به من ناحية اتحاد الخصوم والمحل والسبب، وفي هذا الاتجاه قضى الديوان في حكـم لـه (.... من المستقر عليه فقهاً وقضاء أن الأحكام التي حازت قوة الأمر المقضي بـه تكون لها حجية فيما فصلت فيه وأنه لا يجوز قبول دليل ينقض هذه القرينة، ولكـن يشترط لتطبيق هذه القاعدة أن يثور النزاع الجديد بين الخـصوم أنفـسهم ودون أن تتغير صفاتهم وأن يتعلق بذات الحق محلاً وسبباً).[3]

مما تقدم من اجتهادات قضائية حدد معالمها القضاء الإداري الأردنـي ممـثلاً بمحكمة العدل العليا وكذلك القضاء الإداري السعودي ممثلاً بديوان المظـالم يمكـن القول أن كلا القضائيين في تقدير الباحث قد اتفقا مع ما استقر عليه الفقـه والقـضاء الإداريان فيما يتعلق بخضوع معظم الأحكام الصادرة في المنازعات الإدارية لقاعدة الحجية النسبية، مع ملاحظة أن محكمة العدل العليا الأردنية استقر اجتهادهـا علـى إدراج الحكم الصادر برفض طلب الإلغاء ضمن هذه القاعدة أي قاعدة الحجية النسبية

---

(1) القرار رقم 158/ت/3 لعام 1409هـ.

(2) قرار ديوان المظالم رقم 3/د/3 لعام 1401هـ في القضية رقم 1/301/ق لعام 1396هـ، منشور في مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية التي قررتها هيئات ولجان ودوائر الديوان لعام 1401هـ، ص78.

(3) قرار ديوان المظالم رقم 58/ت/3 لعام 1409هـ في القضية رقم 1/484/ق لعام 1406هـ.

للأحكام، وهو ما يستفاد من قرار المحكمة المنوه عنه سابقاً في هذه الدراسة، وحسناً فعلت محكمة العدل العليا في ذلك، بينما لم يعثر الباحث على حكم لديوان المظالم يمكن الركون إليه باعتبار أن الأحكام الصادرة برفض الإلغاء تندرج ضمن تلك الطائفة، ومع ذلك فإن الباحث يعتقد ومن خلال تبني الديوان وتسليمه بالأصول والقواعد المتفق عليها فقهاً وقضاء، وهذا واضح من خلال الأحكام التي عرضها الباحث سابقاً، إضافةً إلى أن العلة من اكتساب الحكم برفض طلب الإلغاء للحجية النسبية تنهض بحد ذاتها مبرراً لتبني الديوان لهذه القاعدة، فإن الباحث -وإن اعتبر ذلك استباقاً للأمور- يعتقد بأن الديوان لن يتردد في إكساب الحكم برفض طلب الإلغاء للحجية النسبية فيما إذا عرضت عليه دعوى من هذا النوع. ذلك أن العلة في إسباغ الحجية النسبية على أحكام رفض طلب الإلغاء تحديداً تتمثل في أن مشروعية القرار المحكوم برفض طلب إلغائه ليست قاطعة، بمعنى أن احتمالات الخطأ والصواب واردة بالنسبة[1]. فعلى سبيل المثال يصدق الحكم لطاعن ولا يصدق لطاعن آخر، فلو صدر حكم برفض طلب الإلغاء لعدم صحة الأسباب التي استند إليها الطاعن في مطالبته القضائية، فإن الطعن من قبل آخر على القرار ذاته والأسباب ذاتها قد يؤدي إلى الحكم بالإلغاء[2]، وعليه يعتقد الباحث أن ما ذهبت إليه محكمة العدل العليا من خلال أحكامها الصريحة في هذا الخصوص، هو أمر في محله، على اعتبار أنه لا مجال لاكتساب هذا النوع من الأحكام الحجية المطلقة، ذلك الأكثر مناسبة لمضمونه والأكثر اتساقاً مع طبيعته هو حجية الأمر المقضي به النسبية.

---

(1) صلاح، الحكم القضائي الإداري والحكم المدني، ص235.

(2) انظر عبد الله، عبد الغني بسيوني، 1983، ولاية القضاء الإداري على اعتبار أعمال الإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص329. وانظر كذلك جمال الدين، سامي، 1991، الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص395.

2.3.1 الأحكام القضائية الإدارية التي تحوز الحجية المطلقة

القاعدة التي اجمع عليها الفقه واستقرت عليها أحكام القضاء المقارن أن الحكم الصادر بالإلغاء يحدث أثره في مواجهة الكافة، وهذا يعتبر استثناء من القاعدة العامة للأحكام القضائية التي تقضي بأن للأحكام حجية نسبية، وتكمن العلة في ذلك في أن الخصومة الحقيقية في دعوى الإلغاء هي للقرار الإداري ذاته وتستند الدعوى إلى أسباب عامة حددها القانون، وعليه فإن كل طعن جديد يهدف إلى إبطال القرار الذي سبق إبطاله بناء على طلب المدعي فإن القاضي سيحكم برفض الدعوى باعتبارها غير ذي موضوع[1]، فالحكم بالإلغاء هو هدم وإعدام للقرار الإداري ومن غير المقبول أن يكون قائماً بالنسبة لبعض الأفراد ومعدوم بالنسبة للبعض الآخر، وهذه القاعدة لا تنطبق على القرارات التنظيمية فقط، بل تسري أيضاً على القرارات الفردية[2].

وعليه وطالما أن لحكم الإلغاء الحجية المطلقة، فإنه لا يشترط تبعاً لذلك لقيام حجيتها توافر الشروط المقررة لقيام الحجية النسبية وهي اتحاد الخصوم و المحل والسبب، فالحجية المطلقة لحكم الإلغاء تنصرف إلى الكافة، أو بمعنى آخر لا تقتصر الحجية المطلقة –خلافاً للحجية النسبية- على أطراف الدعوى، بل أن لكل ذي مصلحة التمسك والاحتجاج بها، كما أن وحدة المحل لا تنهض في الحجية المطلقة، فالحكم بإلغاء قرار يحوز حجية على طلبات التعويض المرفوعة عن القرار ذاته وعلى بطلان العقود التي أسهم في تكوينها القرار الملغي، والأمر ذاته ينطبق على السبب، فالحكم بالإلغاء له حجيته على المطالبات الأخرى، رغم اختلاف السبب[3].

والتساؤل المثار في هذا المقام ما هو موقف التشريعين محل المقارنة وكذا

---

(1) أبو زيد، حسن، 1952، الحكم بإلغاء حجيته و آثاره وتنفيذه، بحث منشور في مجلة مجلس الدولة المصري، السنة الثانية، ص175.

(2) الطماوي، سليمان، 1968، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، دار الحمامي للطباعة، ص204.

(3) جبره، آثار حكم الإلغاء، ص21 وما بعدها.

القضاء الإداري في كليهما من مسألة الحجية المطلقة لحكم الإلغاء؟

يستفاد مبدأ إقرار الحجية المطلقة لحكم الإلغاء في التشريع الأردني من المادة 26/ب من قانون محكمة العدل العليا، حيث ورد في هذه الفقرة (يكون حكم المحكمة في أي دعوى تقام لديها قطعياً لا يقبل أي اعتراض أو مراجعة بأي طريقة من الطرق ويتوجب تنفيذه بالصورة التي يصدر فيها، وإذا تضمن الحكم إلغاء القرار الإداري موضوع الدعوى فتعتبر جميع الإجراءات والتصرفات القانونية والإدارية التي تمت بموجب ذلك القرار ملغاة من تاريخ صدور ذلك القرار).

وحسناً فعل المشرع الأردني في موقفه هذا والذي أدرك من خلاله الطبيعة الموضوعية لدعوى الإلغاء، فالطعن بالإلغاء طعن موضوعي يهدف إلى تطهير النظام القانوني من القرارات غير المشروعة معتمداً في ذلك على أن أوجه الإلغاء لها من العموم ما يستتبع عند قبولها إهدار القرار في ذاته لا بالنسبة للمستدعي (الطاعن) بل في مواجهة الكافة.[1]

وتأسيساً على ذلك أقر المشرع الأردني بإعدام جميع التصرفات القانونية والإدارية التي تمت استناداً إلى القرار الملغي وبأثر رجعي، وهذا يؤكد حجية حكم الإلغاء المطلقة استثناء من الأصل العام، كما يسجل للمشرع الأردني في المادة المشار إليها آنفاً وتحديداً في عجزها أن المشرع الأردني في القانون رقم 12 لسنة 1992 اوجب إلغاء جميع الإجراءات والتصرفات القانونية والإدارية التي تمت بموجب ذلك القرار من تاريخ صدور ذلك القرار، فيما كان المشرع الأردني في ظل قانون محكمة العدل العليا لسنة 89 يقر بإلغاء هذه الإجراءات والتصرفات من تاريخ صدور الحكم بالإلغاء.

وبتدارك المشرع لذلك في ظل القانون الساري يكون قد صاغ نظرية عامة لأثر حكم الإلغاء تنسجم مع طبيعة الحجية المطلقة للأحكام، وحسناً فعل في ذلك.

وعودةً على ذي بدء فمن الواضح أن المشرع الأردني أقر بالحجية المطلقة

---

[1] انظر في هذا المعنى شحاتة، إبراهيم، 1960، الآثار الإيجابية للأحكام الصادرة بإلغاء قرارات الترقية، منشور في مجلة مجلس الدولة المصري، السنة الثامنة، ص251.

لحكم الإلغاء استناداً إلى نص المادة 26/ب، وجاءت أحكام القضاء الإداري الأردني منسجمة مع هذا المبدأ الذي قرره المشرع.

موقف محكمة العدل العليا:

قضت محكمة العدل العليا في حكم لها ورد فيه (أن الأحكـام الـصادرة عـن محكمة العدل العليا تكون لها الحجية المطلقة على الكافة وبالنسبة لجميـع المحـاكم والسلطات الإدارية ويترتب عليها إعدام القرار من يـوم صـدوره، وتلتـزم الإدارة بإعادة الحال إلى ما كانت عليه كما لو لم يصدر هذا القرار على الإطلاق مهما كانت النتائج، وليس للإدارة أن تمتنع عن تنفيذ حكم الإلغاء بحجية وجود صعوبات ماديـة معينة)[1].

موقف ديوان المظالم:

من خلال التدقيق في نصوص نظام ديوان المظالم، لم يعثر الباحث على نـص يمكن الاستناد عليه لإقرار مثل تلك النتيجة التي صاغها المشرع الأردني صـراحة، ويعتقد الباحث ان هذا نقص تشريعي يهيب الباحث بالمشرع السعودي العمل علـى تلافيه. مع ملاحظة أن الأمر ليس بحاجة نص تشريعي، وإنمـا سـيتبلور موقـف الديوان من ذلك من خلال ما سيتعرض له الديوان من حالات كما هو الشأن بموقف محكمة العدل العليا.

ومن خلال الرجوع إلى أحكام ديوان المظالم المتعلقة بالمسألة المثـارة، فإنـه يمكن القول أن القضاء الإداري السعودي ممثلا بديوان المظالم قـد اقـر بالحجيـة المطلقة لحكم الإلغاء، وهذا ما يستفاد من حكم لديوان المظالم ورد فيه (من المـستقر عليه في القضاء الإداري أن الخصومة في دعوى الإلغاء عينية مناطهـا اختـصام القرار الإداري المطعون فيه، لا الجهة الإدارية التي أصدرته، كما أن الحكم الـذي يصدر في هذه الدعوى لا تقتصر حجيته على أطراف النزاع وإنما تشمل الكافة)[2].

وبالتدقيق في هذا الحكم الصادر عن ديوان المظالم والذي رسم التوجـه العـام

---

(1) عدل عليا رقم 77/22 منشور في مجلة نقابة المحامين الأردنيين لسنة 1978، ص1104.

(2) قرار ديوان المظالم رقم 476/ت/3 لعام 1410 هـ.

للقضاء الإداري السعودي من مسألة طبيعة الحجية التي تتمتع بهـا أحكـام ديـوان المظالم الصادرة بإلغاء القرار الإداري، فإنه تأسيسا على ذلك أقر ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية الحجية المطلقة لحكم الإلغاء بحيث لا تقتصر على أطراف الخصومة بل تسري في مواجهة الكافة، وهو توجه يستحق الاحترام والتقدير من قبل الباحث، وإزاء القصور التشريعي في نظام ديوان المظالم من هذه المـسألة، إلا أن القضاء الإداري السعودي ممثلاً بديوان المظالم سار على هدي ما استقر عليه الفقـه والقضاء الإداريين في هذا الخصوص، وعليه واستناداً إلى ما تقدم وفي ضوء موقف التشريع والقضاء الإداري الأردني، وكذا القضاء الإداري السعودي فـإن الباحـث يخاص إلى أن اجتهادات القضاء الإداري في كل من المملكـة الأردنـي الهاشـمية والمملكة العربية السعودية جاءت متفقة على أن معنى إلغاء القرار الإداري اعتبـاره معدوماً وكأنه لم يكن ويسري هذا الأثر على الكافة ويكون الحكم الصادر بالإلغـاء متمتعاً بحجية مطلقة وعامة، حيث أن إلغاء القرار يعني إزالته من الوجود وإعدامه، فكان من المنطقي أن يسري في مواجهة الكافة، ولكل ذي شأن ولو لـم يكـن مـن أطراف المنازعة أن يتمسك به أما أحكام القضاء الإداري الأخرى وتتضمن أيـضا الأحكام الصادرة برفض الإلغاء، فلا تثبت لها تلك الحجية المطلقة، وتكون حجيتهـا مقصورة على من رفضت دعوى الإلغاء المرفوعة منه، ولا تمنع الآخرين من رفع الدعاوي لإلغاء القرار الإداري ذاته.

بقي أن يشير الباحث أخيرا إلى الحجية المطلقة لحكم الإلغاء تثبت في الأصـل المنطوق لحكم دون أجزائه الأخرى، والمنطوق هو الجزء من الحكم الذي تفصل به المحكمة في موضوع النزاع وفي الطلبات المطروحة عليها بثبوت الوقائع المتنـازع فيها أو عدمه، أو بإجابة الطلبات كلها أو بعضها أو برفضها، إلا انه اسـتثناء مـن الأصل العام تثبت حجية الأمر المقضي لأسباب الحكم التي ترتبط بمنطوقه ارتباطـاً وثيقاً بحيث يصبح غامضاً أو ناقصاً إذا عزل عنها وتكون معـه وحـده واحـدة لا تتجزأ،[1] ولا يقوم دونهـا، ويعبـر عـن هـذه الأسـباب بالأسـباب المكملـة أو

[1] بالرغم من أن القول الفصل بأن ثمة ارتباط بين منطوق الحكم وأسبابه هو أمر أثار نقاشاً

الجوهرية[1].

وقد تبنت محكمة العدل العليا الأردنية هذه القاعدة حيث قضت في حكم لها ورد فيه (فإن لحكم الإلغاء الصادر في تلك القضية حجية "فيما قضى بـه مـن بطـلان التنسيب وقرار مجلس الوزراء الصادر بالاستناد إليه" في الدعوى الحاليـة، مـادام القرار السابق قد صدر بصيغة لا يمكن الفصل فيها بين منطوقه والأسباب التي قـام عليها، وبالتالي فإن حكم الإلغاء السابق يعد شاملاً المستدعي في الدعوى الحالية)[2]، وفي حكم آخر قضت المحكمة بأن (قيام الحجية لأحكام الإلغاء إنما تثبت بمنطـوق الحكم وبالأسباب التي بني عليها، فيجب أن يؤخذ بعين الاعتبار منطوق الحكم حسبما يبين من أسبابه في الحدود التي قالت المحكمة كلمتها فيه، إذ انه على هدي ذلك يمكن تفهم مقتضى الحكم وتقصي مراميه)[3]. وفي هذا الحكم أولت المحكمة لأسباب الحم ومدى ارتباطها بالمنطوق عناية هامة، حيث جعلت من ارتباط المنطوق مع الأسباب أساساً استندت إليه المحكمة في هذا القرار.

بهذا يكون الباحث قد عرض إطاراً عاماً لماهية الحكم القـضائي الإداري فـي التشريعين والقضائين الأردني والسعودي محل المقارنة، والذي يعد بمثابـة مـدخل لموضوع الدراسة في الفصلين القادمين من هذه الدراسة.

فقهياً كبيراً، إلا أن فكرة الارتباط تتجلى ببساطة بأنه من غير المتصور فصل المنطوق عن الأسباب بحيث تتم معاملتهما كوحدة واحدة لا تتجزأ.

(1) الأعرج، آثار حكم إلغاء القرار الإداري، ص105.

(2) عدل عليا رقم 99/361 منشورات مركز عرابة، صادر بتاريخ 2000/2/10.

(3) عدل عليا رقم 56/86، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، لسنة1986، ص759.

الفصل الثاني

التزامات الإدارة في تنفيذ الحكم القضائي الإداري

تمهيد وتقسيم:

إذا ما توافرت شروط تنفيذ الحكم القضائي تصبح الإدارة ملزمة باتخاذ جميع الإجراءات التي تؤدي إلى تنفيذ الحكم، غير أن تلك الإجراءات المتعلقة بتنفيذ الحكم تختلف باختلاف الموضوع المراد تحقيقه، فالتزامات الإدارة في تنفيذ حكم الإلغاء ليست هي ذات الالتزامات المتعلقة بتنفيذ الحكم الصادر بالتعويض.

من جهة أخرى ونظراً لتشعب وتنوع الأحكام القضائية الإدارية الصادرة ضد الإدارة فإنه من الصعوبة بمكان دراسة التزامات وإجراءات تنفيذ كل حكم، ففي إطار حكم الإلغاء، فإنه يلاحظ أن مجالاته واسعة ومتشعبة، فهو قد يتعلق بإلغاء قرار فصل أو تعيين أو ترقية أو نزع ملكية ... إلخ، ويبدو من الصعوبة بمكان دراسة كل نوع من هذه الأحكام على حدة، ناهيك عن أن دراستها بشكل منفصل ستؤدي إلى الوقوع في التكرار في كثير من المواضيع، وعليه ستقتصر دراستنا في الجزء الأول من هذا الفصل على التزامات الإدارة في تنفيذ الحكم القضائي الإداري اعتماداً على القواعد العامة التي تحكم تنفيذها مع تدعيم تلك الدراسة بأحكام قضائية متنوعة حسب تنوع أحكام الإلغاء.

وذات النتيجة تنسحب على الأحكام الصادرة بغير الإلغاء، ففي إطار التعويض فإن الطابع الغالب فيه هو التعويض النقدي، ومرد ذلك صعوبة إلزام الإدارة بالتنفيذ العيني للالتزام أو التنفيذ المباشر الجبري ضدها، وهذا ما يجعل القضاء الإداري يميل بشكل واضح إلى الحكم بالتعويض المالي، وعليه ستنصب الدراسة في الجزء الثاني من هذا الفصل على تنفيذ الحكم الصادر بالتعويض النقدي.

1.2 تنفيذ الحكم الصادر بالإلغاء

تلتزم الإدارة قانوناً بتنفيذ الأحكام الصادرة بالإلغاء، وهذا الالتزام القانوني الملقى على عاتق الإدارة بتنفيذ الحكم القضائي بالإلغاء يثير مسؤوليتها المدنية في

حالة امتناعها عن التنفيذ فضلاً عن المسؤولية الجنائية للموظف الممتنع، وهي محل دراستنا في الفصل القادم من هذه الدراسة، غير أن تنفيذ الحكم القضائي بالإلغاء ليس سهلاً وميسوراً في جميع الأحوال، بل قد يواجه التنفيذ في كثير من الأحيان صعوبات وإشكاليات من الناحية العملية والتي قد تتحول في بعض الأحيان إلى استحالة في التنفيذ.

ويجدر التنويه في هذا المقام إلى أن الحكم بالإلغاء لا يرتب آثاراً بشكل آلي من خلال إزالة كافة الآثار القانونية التي خلفها القرار الملغي، وإلا كان ذلك بمثابة حلول المحكمة محل الإدارة في مباشرة اختصاصاتها الإدارية.[1] واعتبار المحكمة كإحدى هيئات الإدارة العامة، الأمر الذي يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، لذا فإن كل ما يملكه القاضي الإداري هو أن يحكم بإلغاء القرار غير المشروع وبالتعويض إن طلب بصفة تبعية لدعوى الإلغاء أو بصفة أصلية،[2] على اعتبار أن ليس للقاضي الإداري إصدار أوامر للإدارة مراعاةً لمبدأ الفصل بين السلطات.

موقف محكمة العدل العليا:

في هذا الاتجاه قضت محكمة العدل العليا الأردنية في حكم لها ورد فيه (ان صلاحية محكمة العدل العليا في دعوى الإلغاء لا تنسحب إلى تعديل القرار المطلوب إلغاؤه أو إلى أوامر إلى الإدارة بالقيام بعمل معين لأن صلاحيتها صلاحية إلغاء لا صلاحية إنشاء، وعليه فإن الطلب بإلزام مجلس الوزراء بتفويض قطعة الأرض موضوع الإدعاء بأسمائهم بوصفهم واضعي اليد عليها ويتصرفون فيها منذ القدم تصرف المالك وفسخ سندات تسجيل قطعة الأرض المذكورة باسم خزينة الدولة يخرج عن صلاحية محكمة العدل)،[3] وبالرغم من أن قراءة هذا الحكم بطريقة أخرى قد تفيد بأن المحكمة تلغي القرار لتعيد الحالة إلى ما كانت عليه قبل إصدار

---

(1) راضي، القضاء الإداري، ص236.

(2) حافظ، القضاء الإداري، ص676 وما بعدها.

(3) عدل عليا رقم 98/441، مجلة نقابة المحامين، 1999، ص2918. وكذلك عدل عليا رقم 86/38، مجلة نقابة المحامين، 1987، ص1526.

القرار وبالتالي إذا كان هناك إجراء آخر يكون حسب القانون، إلا أن هـذا القـرار بالرغم من ذلك يصلح أن يساق أيضاً في هذا المقام.

موقف ديوان المظالم:

في ذات الاتجاه قضى ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية في حكم لـه ورد فيه (من المستقر عليه أنه لا يجوز للقضاء الإداري وهو يزاول ولايته القضائية أن يحل نفسه محل جهة الإدارة في مباشرتها لسلطتها الإدارية في تسييرها للمرافـق العامة، فلا يملك القضاء الإداري مثلاً توجيه الإدارة –ومن باب أولى إلزامها- بأن تفتح أو تغلق شارعاً عاماً أو أن تنزع ملكية أرض أو منزل، إلى غيـر ذلـك مـن الأعمال التي تعتبر من صميم أعمال الإدارة التي تجريها بموجب سلطتها الإداريـة، ومن ثم يتعين إلتزام هذا المعيار في مباشرة الديوان لاختصاصاته النظامية).[1]

ومما تقدم يلاحظ أن القضاء الإداري في كل من المملكتين الأردنية الهاشـمية والعربية السعودية قد تشدد في حلول القضاء محل الإدارة على اعتبار أن من شـأن ذلك أن يجعله سلطة رئاسية تجاه الإدارة، واستناداً إلـى أن فكـرة الحلـول غيـر متصورة فالسلطات تمارس اختصاصها دون تصور فكرة الحلـول، الأمـر الـذي يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، وحسناً فعل كلا القضائين في ذلك في تقدير الباحث.

وعليه وإزاء ذلك ولما كان الحكم الصادر بالإلغاء لا يرتب بشكل آلـي إزالـة كافة الآثار القانونية التي خلفها القرار الملغي، إضافةً إلى أن فكرة حلـول القـضاء محلا الإدارة في هذا الخصوص هو أمر لم يلقَ قبولاً لدى الفقه والقضاء الإداريين، فإنه تبعاً لذلك فإن تنفيذ حكم الإلغاء يتضمن في جوهره التزامين، أولهمـا؛ سـلبي يستلزم ضرورة امتناع الإدارة أن تتخذ أي إجراء يعد تنفيذاً للقرار الإداري الملغي، وثانيهما؛ إيجابي يتمثل باتخاذ الإدارة لجميع الإجراءات الكفيلة بتحقيـق مـضمون الحكم وإزالة جميع نتائجه المترتبة عليه سواء كانت هذه النتائج قانونيـة أم ماديـة

---

[1] حكم ديوان المظالم رقم 68/ت/3 لعام 1411هـ في القضية رقم 5/3/8 لعام 1408هـ، غير منشور.

وذلك من يوم صدوره، وفي هذا الاتجاه قضت محكمة العدل العليا في حكم لها بأنـه (ان الحكم الصادر عن محكمة العدل العليا بإلغاء أمر الدفاع الصادر عـن الحـاكم العسكري بإغلاق محلات لعب البلياردو ليس فقط يجعل هذا الأمر كأن لم يكن، بـل أنه يضع على عاتق الإدارة إضافة إلى ذلك القيام بإجراء بين اثنين، الأول سـلبي: بأن تمنع الإدارة عن المعارضة في منح أي تصريح بفتح محـل للعـب البليـاردو، والثاني إيجابي: بأن تقوم برفع العوائق التي أقامتها عند إصدارها أمرها الذي حكمت المحكمة بإلغائه).[1] ومع ذلك فقد يتصور في هذا الحكم أن ثمة أمراً قد صدر مـن المحكمة للإدارة وهنا تكمن الخطورة في ذلك.

من جهة أخرى أيد الفقه الإداري[2] هذا التقسيم باعتباره يستجيب لما يقتـضيه تنفيذ حكم الإلغاء، حيث نجده يتصف أولاً بالشمولية لأنه يتضمن كافـة الالتزامـات التي تقع على عاتق الإدارة في تنفيذ حكم الإلغاء، وثانياً أنه يستجيب إلـى التـدرج المنطقي والعملي في التنفيذ، لأنه لا يمكن أن نلزم الإدارة بإزالة آثار القرار الملغي قبل أن نلزمها ابتداء بالامتناع عن تنفيذ القرار الملغي وإحيائه مرة أخرى.

1.1.2 التزام الإدارة السلبي في تنفيذ حكم الإلغاء

مؤدى هذا الالتزام السلبي الذي يقع على عاتق الإدارة يتجلى في الامتناع عـن تنفيذ القرار الإداري الملغي بعد أن قرر القضاء عدم مشروعيته من جهة، ومن جهة أخرى الامتناع عن إعادة إصدار القرار الملغي من جديد سواء في صورته الأولـى شكلاً وموضوعاً، أو بصفة مقنعة لإعادة ترتيب كل الآثار أو بعضها والتي نتجـت عن القرار الملغي.

---

(1) عدل عليا رقم 86/25، منشور في مجلة نقابة المحامين، السنة 1986، ص759.

(2) فهمي، مصطفى أبو زيد، 1966، القضاء الإداري والدولة، منشأة المعارف، الإسـكندرية، ط3، ص794 وما بعدها.

1.1.1.2 امتناع الإدارة عن تنفيذ القرار الملغي

إذا صدر حكم قضائي بإلغاء القرار الإداري، فإن أثر الحكم هو إعدام القـرار بأثر رجعي وكأنه لم يصدر، فإذا قامت الإدارة بتنفيذه ارتكبت خطأً جـسيماً تـسأل عنه،[1] كما أنها إذا بدأت بتنفيذ القرار وصدر حكم القضاء بإلغاء هذا القـرار فـإن عليها أن تتوقف عن التنفيذ، كما لو صدر قرار إداري بهدم عـدة مبـاني، ونفـذت الإدارة على بعضها فقط، فإنها يجب أن تكف فوراً عن الاسـتمرار بالتنفيـذ عنـد صدور الحكم،[2] ذلك أن الإدارة لا يجوز لها أن تنفذ قرار تبين لها بحكم نهائي أنـه مخالف لمبدأ الشرعية، وهذا يعتبر نتيجة طبيعية لالتزامها بـاحترام قـوة الـشيء المقضي به. كما يجب على الإدارة أن لا تبدأ بالتنفيذ إذا لم تكن قد بدأت فيـه قبـل صدور الحكم، وذلك لأن الحكم بالإلغاء يعني إعدام القرار واعتباره كأن لم يكن من تاريخ صدوره، ويترتب على إعدام القرار الإداري أن تعيد الإدارة الحال إلى ما كان عليه على اعتبار أن القرار الإداري لم يصدر أصلاً، بالإضافة إلى الامتناع عن تنفيذ القرار الملغي إذا كان قد بدأ بتنفيذه.

2.1.1.2 امتناع الإدارة عن إعادة إصدار القرار الملغي

تلتزم الإدارة بالامتناع عن إصدار قرار جديد بنفس منطوق القـرار الملغـي، فالقرار الصادر بفصل موظف محله هو فصل الموظف وهـو فـي الوقـت نفـسه منطوقه.[3]

كما يحظر على الإدارة أن تصدر قراراً جديداً يكون مشتملا علـى مـضمون القرار القديم تحايلاً منها على تنفيذ حكم الإلغاء،[4] كأن تصدر الإدارة قراراً بإلغـاء

---

(1) فهمي، القضاء الإداري، ص795.

(2) الجرف، طعيمة، 1984، رقابة القضاء على أعمال الإدارة العامـة، قـضاء الإلغـاء، دار النهضة العربية، ص364 وما بعدها.

(3) فهمي، القضاء الإداري، ص797.

(4) بسيوني، القضاء الإداري، ص709.

الوظيفة التي كان يشغلها الموظف الذي صدر حكم بإلغاء قرار فصله من هذه الوظيفة، كما يمنع عليها كذلك أن تصدر قراراً بفصل موظف بغير الطريق التأديبي بعد أن صدر حكم بإلغاء قرار فصله بالطريق التأديبي.[1]

غير أنه ينبغي أن لا يفهم من ذلك أن الإدارة ملزمة في جميع الأحوال بالامتناع عن إصدار القرار بعد إلغائه من قبل القضاء الإداري، ذلك أن الامتناع عن إصدار القرار من جديد يتوقف على أوجه عدم المشروعية في القرار الملغي التي قام عليها حكم الإلغاء فيختلف الحكم في حالة ما إذا ألغي القرار لعيب شكلي أم موضوعي، ونظراً لتباين حدة التزام الإدارة تبعاً لتباين عيوب عدم المشروعية فإن الباحث يورد هذا التباين فيما يلي:[2]

أولاً: في حالة إلغاء القرار لعيب شكلي:

يلاحظ أن حكم الإلغاء وفقاً لما استقر عليه الاجتهاد الفرنسي[3] إذا كان مؤسساً على عيب في الشكل أو الإجراءات أو على عيب في الاختصاص دون المضمون أو منطوق القرار، فإنه لا يمنع الإدارة من إعادة صياغة القرار الملغي بعد أن تتجنب العيوب التي كانت قد أصابته من قبل، فتصدره مثلاً بعد اتباع الإجراءات الواجبة، أو تصدره من الجهة المختصة بإصداره.[4]

موقف محكمة العدل العليا:

في هذا الاتجاه قضت محكمة العدل العليا الأردنية بأن (قرار محكمة العدل العليا بإلغاء قرار مجلس الوزراء المتعلق باتخاذ إجراءات تأديبية بحق المستدعي قد ألغى القرار المطعون به لعيب في شكل القرار بما لا يمنعه أن يعاقب مرة أخرى

---

(1) بطيخ، رمضان، 1999، كيفية تنفيذ الحكم الصادر بالإلغاء في مجال القرارات الإدارية، مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد 172، ع4، س43، أكتوبر.

(2) انظر في ذلك كنعان، القضاء الإداري، ص390. وكذلك الأعرج، آثار حكم إلغاء القرار الإداري، ص193 وما بعدها.

(3) انظر كنعان، القضاء الإداري، ص272 وما بعدها.

(4) بطيخ، كيفية تنفيذ الحكم الصادر بالإلغاء في مجال القرارات الإدارية، ص5.

على ذات الأفعال دون أن يعد ذلك خروجاً على قاعدة عدم تعدد العقوبات، بسبب أن الحكم لم يصدر لأن الموظف بريء مما أسند إليه أو أن ما ارتكبه لا يشكل جريمـة تأديبية، بل كان لعيب شكلي لا يمس صلب الموضوع).[1]

وفي ذات الاتجاه قضت محكمة العدل العليا في حكم لها ورد فيه (أن المستدعي كان قد طعن بالقرار السابق وأصدرت المحكمة حكماً بإلغائـه، وذلـك لأن القـرار القاضي بفرض عقوبة الإيقاف عن مزاولة المهنة قد صدر من غير اتخاذ إجراءات تأديبية، ولهذا فإن مجلس النقابة بعد هذا الإلغاء يملك الصلاحية لملاحقة المـستدعي بنفس التهم واتخاذ الإجراءات التأديبية بحقه طبقاً لأحكام القانون، وبالتالي يكون هذا الدفع حقيقاً بالرد).[2]

موقف ديوان المظالم:

أما فيما يتعلق بموقف ديوان المظالم، فلم يعثر الباحث في اجتهاداته ما يـسعف في تحديد موقفه من ذلك.

ويسري القرار الجديد الذي تتخذه الإدارة بعد استيفاء الشكل الجوهري ومراعاة قواعد الاختصاص بأثر فوري دون أن يتضمن أثراً رجعياً،[3] مع ملاحظة أن القرار الجديد المصحح لبطلان القرار الملغي هو جزء لا يتجزأ من تنفيذ حكم الإلغاء، ومن ثم يأتي ترتيبه لاحقاً لتنفيذ الشق الأول بإلغاء القرار المطعون فيه وما يترتب عليـه من آثار وإعادة الحال إلى ما كان عليه احتراماً لحجية الحكم، حتى ولو كانت تنوي إصدار قرارها الجديد بذات النتيجة بعد تصحيح عيوب الشكل والإجراءات.[4]

---

(1) عدل عليا رقم 83/65، مجلة نقابة المحامين، السنة 1984، ص491.

(2) عدل عليا رقم 93/17، مجلة نقابة المحامين، السنة 1994، ص650. وكذلك عدل عليا رقم 75/27، مجلة نقابة المحامين، السنة 1975، ص797.

(3) الأعرج، آثار حكم إلغاء القرار الإداري، ص201.

(4) عكاشة، حمدي ياسين، 1997، الأحكام الإدارية في أحكام مجلس الدولة، منشأة المعـارف، الإسكندرية ط1، ص353.

ثانياً: حالة إلغاء القرار لعيب موضوعي:

إذا كان حكم الإلغاء مؤسساً على عيب من عيوب عدم المشروعية الموضوعية التي ترجع إلى تخلف ركن السبب أو مخالفة القانون أو إساءة استعمال السلطة، فإنه يجوز كقاعدة عامة إعادة إصدار القرار الملغي بنفس منطوقه السابق بعد تـصحيح العيب الذي اعتوره أي بعد تصحيح أركانه، ذلك أن الأحكام القضائية مهمـا بلغـت قوتها فإن آثارها تتحدد بالخصومة التي عرضت على القضاء وفصل فيها الحكم، ولا تمتد إلى الوقائع المادية التي لم تعرض على القاضي أو إلى القواعد القانونية التي لم يطبقها.[1]

فإذا صدر حكم بإلغاء قرار إداري لعيب في السبب كأن يثبت عدم صحة الوقائع التي بني عليها من الناحية المادية أو لعدم صحة تكييفها القانوني (ومثال ذلك أنـه لا يمكن أن توصف هذه الوقائع بأنها تشكل إخلالاً بواجبات الوظيفة العامة)، فإنه يمكن للإدارة في هذه الحالة أن تصدر قراراً جديداً وتؤسسه على وقائع أخرى،[2] كما أنه في حالة عيب إساءة استعمال السلطة، فإنه من حيث المبدأ يجوز لـلإدارة أن تعيـد استصدار القرار مستهدفة تحقيق المصلحة العامة. ويلاحـظ فـي هـذا المقـام أن الخطورة تكمن في أن الإدارة إذا استندت إلى عدة أسباب وثبـت عـدم مـشروعية بعضها ومشروعية البعض الآخر، فإن القرار يعتبر صحيح، فكيف إذا لجأت الإدارة إلى أسباب أخرى سليمة. وإن كانت رقابة القضاء الإداري في هذه الحالة سـتكون رقابة أدق لأن سوء الظن بالإدارة تجاه ما تتخذه من قرارات جديدة –خاصة إذا كان العيب الذي أصاب القرار الملغي يتجسد في صورة إساءة استعمال السلطة- سيكون كما يرى جانب من الفقه[3] –وبحق- في أعمق درجاته، على أساس أن هذه الصورة الأخيرة "إساءة استعمال السلطة" تعتبر من أدق الصور التي تملك فيها الإدارة إعادة إصدار القرار بعد إلغائه وأكثرها مدعاةً للشك وإثارة للريبة، فالإدارة التي ثبت سلفاً

---

(1) جيرة، آثار حكم الإلغاء، ص412.

(2) الأعرج، آثار حكم إلغاء القرار الإداري، ص196.

(3) عكاشة، الأحكام الإدارية في قضاء مجلس الدولة، ص354.

سوء نيتها وانحرافها بسلطتها عند إصدار القرار، من الصعب –إن لـم يكـن مـن المستحيل- أن نتصور بعد ذلك حسن نيتها واستهدافها الصالح العام بإصدار قـرار جديد. ومع ذلك فمن المتصور إعادة إصدار القرار الملغي، وذلك في الحالات التـي يظهر فيها على وجه اليقين أسباب جديدة تستوجب إصـدار قـرار بقـصد تحقيـق المصلحة العامة، فإن ثبت سوء نية الإدارة كان قرارها الجديد مشوباً بعيب إسـاءة استعمال السلطة،[1] ومثال ذلك أن يصدر حكم بإلغاء قرار فصل موظف ثبت أنه قد صدر بقصد الانتقام أو بتأثير عوامل سياسية أو دينية، ثم يرتكب الموظـف أفعـالاً تشكل إخلالاً بواجباته الوظيفية وتستوجب فصله لخدمة الصالح العام، ففي هذه الحالة يجوز للإدارة أن تصدر قرارها بالفصل.

غير أنه في هذه الحالات ينقلب عبء الإثبات على عاتق الإدارة وفق ما يـراه جانب من الفقه يتفق معه الباحث.[2] فعلى الإدارة أن تنفي سوء نيتها الذي ثبت على وجه قاطع من قرارها الأول، وتأكد مرة ثانية من عودتها إلى إصدار القرار ذاته بعد الحكم بإلغائه، ذلك على اعتبار أن قرينة صحة القرارات الإدارية المفترضة قد ثبت عكسها بصدور الإلغاء فيكون القرار الجديد بالمنطوق نفسه غير مقترن بهذه القرينة، الأمر الذي من شأنه نقل عبء الإثبات من المستدعي إلى جهة الإدارة.

نخلص من كل ما تقدم إلى أنه "عندما يتعلق الأمر بعيب الاختصاص أو الشكل" الإدارة تتخذ ذات القرار وبذات المضمون والحيثيات لكن بشكل سليم أو باختصاص صحيح، أما هنا "عندما يتعلق الأمر بعيب موضوعي" فالإدارة تملك إعادة إصـدار القرار الملغي لكن ليس ذات القرار وبذات المضمون، فهي تملك إصدار القرار بعـد أن تبنيه على أسباب صحيحة وليست الأسباب التي بني عليها القرار الأول.

---

(1) الأعرج، آثار حكم إلغاء القرار الإداري، ص199.

(2) جيرة، آثار حكم الإلغاء، ص428.

2.1.2 التزام الإدارة الإيجابي في تنفيذ حكم الإلغاء

يجري تنفيذ حكم الإلغاء وبأثر رجعي، ويترتب عليه إعدام القرار الإداري غير المشروع واعتباره كأن لم يكن من تاريخ صدوره، وعليه فإن أثر حكـم الإلغـاء لا يقتصر على إعدام القرار المحكوم بإلغائه، فقط بل يزيل كل ما ترتب عليه من آثار في الماضي من جهة، ومن جهة أخرى تعيد الإدارة ترتيب الوضـع بحيـث تتخـذ القرارات اللازمة لإعادة إصدار القرار المحكوم بإلغائه كما يجب أن يكون عليه.

ويميل الباحث في هذا المقام إلى ما يراه بعض الفقه[1] من أن لحكم الإلغاء أثراً كاشفاً ومنشئاً في وقت واحد، ذلك أن القاضي بإلغائه القرار غير المشروع يكـشف عن عدم مشروعيته من تاريخ صدوره، وبهذا فإن حكم الإلغاء يرجع إلى هذا التاريخ ويعدم آثار القرار غير المشروع، كما يحدث حكم الإلغاء تغييراً في النظام القـانوني إذ يتطلب تنفيذه إصدار العديد من القرارات أو سحب القرارات التـي بنيـت علـى القرار الملغي والذي قد يكون له مساس أو تأثير في المراكز القانونية للغير.

موقف محكمة العدل العليا:

استقرت اجتهادات محكمة العدل العليا على ذلك، ففي هذا الاتجاه قضت محكمة العدل العليا الأردنية بأنه (... فإذا ما تقرر إلغاء قرار مـا، توجـب علـى الإدارة الالتزام بإعادة الحال إلى ما كان عليه كما لو لم يصدر القرار الملغي)،[2] كما قضت محكمة العدل العليا في حكم لها ورد فيه (أن مجرد صدور الأمر من رئيس الوزراء بإعادة المستدعي إلى وظيفته تنفيذاً لقرار محكمة العدل العليا لا يعتبر تنفيذاً للقرار، بل يجب وضع القرار موضع التنفيذ الفعلي وإعادة بناء مركز المحكوم لـه وكـأن القرار المحكوم بإلغائه لم يصدر قط، بحيث تتم إزالة آثار القرار الملغي إزالة فعلية

---

(1) انظر في ذلك حافظ، القضاء الإداري، ص605. وكذلك الأعرج، آثار حكم إلغـاء القـرار الإداري، ص159. وكذلك الدغيثر، فهد، 2001، رقابة القضاء علـى قـرارات الإدارة – ولاية الإلغاء أمام ديوان المظالم، دار النهضة العربية، القاهرة، ص390.

(2) عدل عليا رقم 91/172، مجلة نقابة المحامين، 1992، ص77.

من وقت صدوره وإلا اعتبر عدم القيام بذلك امتناعاً عن تنفيذ قـرار المحكمـة).[1] وبهذا يكون 1- الحاكم هو السند المباشر في التنفيذ ويتلقى المحكوم عليه حقوقه من منطوق الحكم. 2- أو يقضي بإصدار قرار إداري يسحب القرار الملغي.[2]

موقف ديوان المظالم:

يسلم ديوان المظالم السعودي بالمبادئ ذاتها، وهذا مـا يمكـن أن يستخلـصه الباحث من بعض أحكامه في هذا الخصوص، إذ كثيراً ما يعبر عن هذا الأثر بقولـه (... مما يتعين معه إلغاؤه مع ما يترتب على ذلك من آثار)،[3] وفـي ذات الاتجـاه قضى ديوان المظالم بأنه (وبالتالي يتعين القضاء بإلغاء القرار المطعون فيه واعتباره كأن لم يكن وما ترتب على ذلك من آثار، ممثلاً في إعادة المدعي إلى عمله بـنفس وظيفته ودرجته وما يستحقه من علاوات، ذلك أنه أثر من آثار إعادة الحالة إلى مـا كانت عليه قبل صدور قرار الفصل).[4]

ومن خلال موقف القضائين محل المقارنة يتضح للباحث أنه يتعين على الإدارة الالتزام بإزالة القرار الملغي وما يترتب عليه من آثار سـواء الآثـار القانونيـة أم المادية، كما تلتزم بهدم الأعمال القانونية المستندة للقرار الملغي

1.2.1.2 التزام الإدارة بإزالة القرار الملغي وما ترتب عليه من آثار

إذا ما تم رفع دعوى الإلغاء وقضت المحكمة بإلغائه، فإنه يترتب علـى هـذا الإلغاء اعتبار القرار الإداري كأن لم يكن، وهنا يبرز دور الإدارة في تحقيق نتـائج

---

(1) عدل عليا رقم 73/30، منشور في مجلة نقابة المحامين، 1994، ص1526.

(2) انظر في هذا الخصوص اجتهاد محكمة العدل العليا في القرار رقم 93/659، منشور في مجلة نقابة المحامين، السنة 1994، ص214.

(3) القرار رقم 35/ت/3 لعام 1408هـ في القضية رقم 4/94/ق لعام 1409هـ، غير منشور. والقرار رقم 160/ت/3 لعام 1405هـ في القضية رقم 1/3769/ق لعام 1406هـ، غيـر منشور.

(4) القرار رقم 5/د/أ/8 العام 1407هـ في القضية رقم 40/94/ق لعـام 1406هــ، غيـر منشور.

الحكم بالإلغاء، فيقع على عاتقها إزالة القرار الملغي من الوجود ومحو آثـاره مـن ناحيتين؛ تتجلى الأولى بإزالة الآثار القانونية للقرار، وأما الثانية فتتجلى بإزالة الآثار المادية للقرار.

أولاً: إزالة الآثار القانونية للقرار الملغي

تلتزم الإدارة باتخاذ كافة الإجراءات التي تكفل تنفيذ مقتضى حكم الإلغاء وفقـاً لما ورد في منطوقه، فعلى سبيل المثال فإن الحكم الـصادر بإلغـاء قـرار فـصل الموظف يرتب بذاته إزالة الأثر القانوني لهذا القرار وهو إنهاء الرابطة الوظيفية بين الموظف والدولة، وفي هذا الاتجاه قضى ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية بأنه (وان مقتضى تنفيذ الحكم القضائي الصادر من الديوان بإلغـاء قـرار فـصل الموظف، الأمر الذي يستوجب عودة الموظف إلى عمله إذا لم يكن هناك ما يحـول دون ذلك).[1]

ويشير جانب من الفقه إلى أن الطبيعة القانونية للقرارات التي تصدر تنفيذاً لحكم الإلغاء تتفاوت تبعاً لحكم الإلغاء ذاته، فيتخذ تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة أحد الشكلين التاليين:[2]

أ- أن يكون الحكم هو السند المباشر في التنفيذ بحيث يتلقى المحكوم لـه حقوقـه الذاتية من منطوق الحكم وما ورد به من أسباب جوهرية.

ب- أن يقتضي التنفيذ إصدار قرار إداري تعمد فيه الإدارة إلـى سـحب القـرار المحكوم بإلغائه واتخاذ الإجراءات اللازمة لترتيب الأثر الهادم والباني للحكـم الصادر أو إجراء الأعمال التنفيذية لذلك.

والذي يجري عليه العمل عادةً أن تقوم الإدارة عقب صـدور حكـم الإلغـاء بإصدار قرار يتضمن سحب القرار الملغي، ويتم نشره وإعلانه بنفس الوسيلة التي تم

---

(1) قرار ديوان المظالم رقم 330/ت/3 لعام 1409هـ، غير منشور.

(2) انظر في ذلك وصفي، مصطفى كمال، 1972، أصول إجراءات القضاء الإداري، بدون دار نشر، ص572.

اتباعها بالنسبة للقرار الملغي.[1]

ولا يعتبر هذا الإجراء بحد ذاته قراراً إدارياً بمعنى الكلمة وإنما هو في الحقيقة عمل مادي لا ينتج في حد ذاته أي أثر قانوني وإنما يقتصر أثره على نقل مضمون حكم الإلغاء من جهة القضاء إلى المجال الإداري ليعلم به أصحاب الشأن الذين يعنيهم الأمر، وكذلك الموظفون الذين يقومون على تنفيذ الحكم في جهات الإدارة.[2]

وتكمن العلة من ذلك في أن سحب القرار الإداري يقتضي أن يكون القرار المسحوب قائماً من الناحية القانونية، حيث لا يمكن سحب قرار منعدم، فالحكم القضائي أدى إلى إعدام القرار وزواله من النظام القانوني.[3]

ويتفق الباحث مع هذا الرأي من أن حكم الإلغاء بما يرتبه من إلغاء للقرار الإداري وإزالته بأثر رجعي يكفي بذاته لإزالة الأثر القانوني للقرار الملغي وإحداث تغيير في المراكز القانونية وفقاً لمقتضيات الحكم، وبهذا فإن القرار التنفيذي الذي تتخذه الإدارة بسحب القرار الملغي لا يعد من الناحية القانونية قراراً إدارياً وإنما عملاً مادياً لا ينتج بذاته أي أثر قانوني، فحكم إلغاء قرار فصل الموظف العام مثلاً يترتب عليه إعدام قرار الفصل واعتباره كأن لم يكن كما لو أن الموظف بقي مستمراً في أداه الخدمة، وبالتالي تقوم الإدارة بسحب قرار الفصل الملغي كعمل مادي تنفيذاً لحكم الإلغاء وكاشفاً عن التغيير الذي أحدثه هذا الحكم في المراكز القانونية.[4]

وبالرغم من ذلك فإن محكمة العدل العليا قررت بأن العمل الذي تصدره الإدارة هو عمل مادي.[5]

ويثور التساؤل فيما إذا كانت الإدارة ملزمة بإعادة الموظف إلى ذات الوظيفة

---

(1) بسيوني، القضاء الإداري، ص627.

(2) جيرة، آثار حكم الإلغاء، ص384.

(3) شطناوي، علي، 2001، آثار حكم إلغاء قرارات إنهاء خدمات الموظف العام، مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، مجلد 28، عدد1، الجامعة الأردنية، أيار، ص412.

(4) الأعرج، آثار حكم إلغاء القرار الإداري، ص166.

(5) انظر في ذلك قرار محكمة العدل العليا رقم 93/276، منشور في مجلة نقابة المحامين، السنة 1994، ص659.

التي كان يشغلها قبل إصدار القرار الملغي؟

استقر اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي على أن الإدارة ملزمة بإعادة الموظف إلى وظيفة مماثلة إلى التي كان يشغلها قبل إصدار القرار الملغي،[1] ويتحدد التماثل بين الوظيفتين في ضوء درجة شاغليها وفي ضوء مسؤولياتهما ومهماتهما. وينبغي في هذا المقام التمييز بين إعادة الموظف الحكمية وإعادة الموظف الفعلية حيث يمتنع على الإدارة الإعادة الحكمية كإحالته على المعاش.

موقف محكمة العدل العليا:

وقد تبنت محكمة العدل العليا الأردنية هذا الاتجاه حيث قضت بأنه (تتمثل المصلحة التي يحققها حكم الإلغاء في عودة الموظف إلى الوظيفة التي كان يشغلها من حيث الدرجة والرتبة والامتيازات والعلاوات، وعليه فإذا تمت إعادة كل من المستدعيين وزملاءهم إلى وظيفة مساوية لوظيفته التي كان يشغلها قبل إحالته على التقاعد، فلا يوجد ما يعيب قرار الوزير بتنفيذ حكم الإلغاء لأن من سلطته في أي وقت إجراء التشكيلات التي يراها ضرورية لوضع الموظف في المكان المناسب دون معقب عليه ما لم يكن متعسفاً، ولا يعني بأي حال من الأحوال أن يعود الموظف إلى المكتب الذي كان يجلس فيه قبل إحالته على التقاعد).[2]

موقف ديوان المظالم:

يلاحظ فيما يخص اجتهاد ديوان المظالم في هذا الخصوص أنه أظهر تشدداً في هذا الصدد حيث قضى الديوان في حكم له بأنه (ويتعين بالتالي القضاء بإلغاء القرار المطعون فيه واعتباره كأن لم يكن وما يترتب على ذلك من آثار ممثلاً في إعادة المدعي إلى عمله بنفس وظيفته ودرجته التي كان عليها قبل صدور قرار الفصل،

---

(1) انظر بشأن اجتهاد مجلس القضاء الفرنسي عبد الواحد، حسني، 1984، تنفيذ أحكام القضاء الإداري، ط1، بدون دار نشر، ص284 وما بعدها.

(2) عدل عليا رقم 94/31، منشور في مجلة نقابة المحامين، 1994، ص705. وكذلك عدل عليا رقم 65/92، منشور في مجلة نقابة المحامين، 1966، ص147.

ذلك أنه أثر من آثار إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور قرار الفصل).[1]

ويعتقد الباحث أنه لا داعي لمثل هذا التشدد في قضاء ديوان المظالم، ذلـك أن الغالب هو وجود وظيفة مماثلة بحيث يصعب التمييز بين هذه وتلك، ومع ذلك فإنـه يبقى للألفاظ التي وردت في الحكم السابق لديوان المظالم أهمية في حال كون قـرار الفصل المحكوم بإلغائه كان يتعلق بوظيفة وحيدة أو بوظـائف ذات عـدد محـدود، ومتميزة نوعاً عن غيرها.

من جهة أخرى ومع أن الأصل أن إزالة الأثر القانوني للقرار الملغـي تتحقـق تلقائياً بمجرد صدور حكم الإلغاء، وأن تدخل الإدارة اللاحق –كما أسلف الباحث- لا يضيف شيئاً جديداً، إلا أن هنالك استثناء على هذا الأصل يتعين فيـه تـدخل الإدارة اللاحق لحكم الإلغاء بإصدار قرار إداري يحقق الأثر الحتمي لحكم الإلغاء، ويتمثـل هذا الاستثناء في القرارات السلبية وهي القرارات التي تـرفض الإدارة بمقتـضاها إحداث تعديل في النظام القانوني في المراكز القانونية القائمة كقـرار رفـض مـنح الترخيص الصريح أو الضمني، فيعد في حكم القرار الإداري رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن اتخاذه إذا كان يترتب عليها اتخاذه بمقتضى التشريعات المعمول بها وفقاً للمادة 11 من قانون محكمة العدل العليا رقـم 12 لـسنة 1992، ويقابلها المادة 1/8/ب من نظام ديوان المظالم.

ومن المعلوم أن سلطة القاضي تقف عند مجرد الحكم بالإلغاء وليس للقاضي أن يحل محل الإدارة في إصدار القرارات الإدارية خاصةً وأن الحكـم بإلغـاء القـرار السلبي لا يتضمن بحد ذاته تحقيقاً للأثر القانوني الذي امتنعت الإدارة عن إحداثـه، وبناء على ذلك فإن الإدارة هي صاحبة الاختصاص في إصدار قرار إداري جديـد ينشئ للطاعن مركزاً قانونياً على مقتضى حكم الإلغاء، وبذلك فإن القرار الـصادر بتنفيذ حكم إلغاء قرار سلبي هو قرار إداري مستكمل كافة عناصره وأركانه ويخضع للطعن بدعوى الإلغاء، فالحكم الصادر بإلغاء قرار إداري برفض تعيـين الفـرد أو برفض منحه ترخيصاً ما أو برفض ترقيته ليس من أثره أن يعد مباشرة من صـدر

---

[1] القرار رقم 5/د/أ/18 لعام 1407هـ، غير منشور.

لصالحه معيناً في الوظيفة أو مرخصاً له بمزاولة نشاط معين أو مرقى إلى الدرجـة التي يريدها، بل لا بد من أن تصدر الإدارة قراراً بذلك.[1]

ومعنى ذلك أن الحكم بإلغاء القرار السلبي ينحصر أثـره فـي إلـزام الإدارة بإصدار القرار الذي رفضت اتخاذه وأنه إذا لم يصدر مثل هذا القرار فلا يمكـن أن تتحقق آثاره بمقتضى حكم الإلغاء ذاته.[2]

إضافة إلى أن الحكم بإلغاء القرار السلبي له أثر رجعي، فالقرار الجديد الـذي تصدره الإدارة تنفيذاً لحكم الإلغاء يرتد تاريخه إلى تاريخ القـرار الأول، فـالقرار الصادر بإجراء ترقية موظف بعد صدور حكم بإلغاء قرار تخطيه في الترقية يسري بأثر رجعي ابتداء من تاريخ قرار التخطي.[3] من جهة أخرى إذا تغيرت القواعد أو الضوابط التي تحكم القرار الذي رفضت الإدارة اتخاذه في الفترة ما بـين رفـضها وبين صدور حكم الإلغاء فلا يكون لهذا التغيير أي أثر على وجوب إصدار القـرار الذي يظل خاضعاً للقواعد القانونية التي كانت قائمة وقت إصداره.[4]

ثانياً: إزالة الآثار المادية للقرار الملغي

القاعدة العامة أن الطعن بالقرار الإداري لا يوقف تنفيذه، وعليه فقد ينجم عـن تنفيذ القرار آثار مادية يتعين على الإدارة أن تزيلها عند صـدور الحكـم بالإلغـاء كإخلاء العين التي تم الاستيلاء عليها أو تمكين الموظف المحكوم له مـن مباشـرة عمله.[5]

وإذا كان يترتب على حكم الإلغاء إزالة الأثر القانوني للقـرار الملغـي سـواء بتدخل الإدارة أم دون الحاجة إلى تدخلها أي بالاستناد إلى حكم الإلغاء وحده، فـإن

---

(1) انظر في هذا المعنى راضي، القضاء الإداري، ص237.

(2) جيرة، آثار حكم الإلغاء، ص352.

(3) طبقت المحكمة الإدارية العليا المصرية هذا المبدأ في الحكم الصادر في الدعوى رقم 74/311 صادر بتاريخ 1960/7/2، مشار إليه في بسيوني، القضاء الإداري، ص628.

(4) جيرة، آثار حكم الإلغاء، ص354.

(5) الدغيثر، رقابة القضاء على قرارات الإدارة، ص395.

إزالة الآثار المادية للقرار أو ما تم من أعمال التنفيذ يقتضي تدخل الإدارة في معظم الأحوال، وبذلك تعد إزالة الآثار المادية للقرار الملغي هي عملية هامة تمثل المظهر الإيجابي الفعال لتنفيذ حكم الإلغاء،[1] وقد تستغرق أعمال التنفيذ القرار بكامله كتنفيذ قرار منع اجتماع في موعد محدد أو في حالة إلغاء قرار بهدم مبنى معين وفي هـذه الصور يفقد حكم الإلغاء صفته كجزاء عيني على عدم المشروعية وتتحـول فكـرة إعدام القرار الإداري إلى مجرد فرض نظري يستحيل تنفيذه عملاً.[2]

وكذلك هو الحال أيضاً بالنسبة للأحوال التي لا يستغرق التنفيذ فيها كـل آثـار القرار وإنما جزء هاماً منها كأن يكون القرار المحكوم بإلغائه منع فرد من مزاولـة مهنته أو نشاطه التجاري، ولم يصدر الحكم بالإلغاء إلا بعد انقضاء سـنوات علـى ذلك، وفي هذه الأحوال لا يبقى أمام صاحب الشأن إلا المطالبة بالتعويض.[3] والذي يجد أساسه في خطأ الإدارة بإصدار قرار غير مشروع ابتداء وتنفيذ هذا القـرار،[4] وبالنتيجة قيام مسؤولية الإدارة تجاه المحكوم له عن الأضرار التي لحقت به جـراء هذا التنفيذ بعد أن يقرر القضاء ثبوت الخطأ بناء على دعوى يرفعها المحكـوم لـه يطلب فيها الحكم له بالتعويض.

من جهة أخرى ومع أهمية طريق التعويض في هذه الحالات، إلا أن ثمة حـلا آخر يتمثل بوقف التنفيذ المؤقت للقرار المطعون فيه كوسيلة للحد من هذه الإشكالية، وقد نص قانون محكمة العدل العليا في المادة 20 منه على ذلك الحل.

2.2.1.2 التزام الإدارة بهدم الأعمال القانونية المستندة للقرار الملغي

يؤدي السير الطبيعي للأثر الرجعي لحكم الإلغاء في حالات معينة إلـى عـدم

---

(1) الأعرج، آثار حكم إلغاء القرار الإداري، ص171.

(2) جيرة، آثار حكم الإلغاء، ص356.

(3) بسيوني، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1983، ص336.

(4) عبد الواحد، تنفيذ أحكام القضاء الإداري، ص236.

مشروعية قرارات أخرى ترتبط بالقرار الأصلي بروابط خاصة.[1] وأساس ذلك أنه قد تُصدر الإدارة استناداً إلى القرار المعيب عدة قرارات قبل إلغائه، وهي ما تسمى بالقرارات التبعية التي ما كانت لتصدر لولا صدور القرار الإداري الأصلي. بمعنى أن هذا الأخير يعد سبب وجودها، أو أنه أحد أسباب وجودها الرئيسية أو أن القـرار الأصلي مرتبط بالقرار التبعي بما لا يقبل التجزئة.[2]

والقاعدة العامة أن الإدارة تلتزم بإزالة جميع القرارات التبعية التـي اسـتندت للقرار الملغي، ذلك أن تنفيذ حكم الإلغاء لا يقتضي إلغاء القرار المحكـوم بإلغائـه فحسب، بل إلغاء كل قرار يستند وجوده إلى القرار المحكوم بإلغائه.[3] إلا أنه ينبغي في هذا المقام الوقوف ملياً على ماهية القرار الأصلي الذي حكم بإلغائه، فقد يكـون هذا القرار تنظيمياً، وقد يكون فردياً، وقد يكون داخلاً في عملية قانونية مركبة.

أولا: كون القرار الأصلي قراراً تنظيمياً

ثمة ارتباط وثيق بين القرار التنظيمي "اللائحي" والقرارات الفرديـة الـصادرة تنفيذا له، فيترتب على إلغاء القرار التنظيمي سقوط جميع القرارات الفرديـة التـي تعتبر تطبيقاً مباشراً له، والقول بغير ذلك سيؤدي إلى الإبقاء على قرار هو بطبيعته تطبيق مباشر لقرارٍ حكم بإلغائه.[4]

غير أن ذلك مشروط بأن تكون مسألة الشرعية في القرارين واحدة، بمعنى أنه لا بد أن تكون العلاقة بين القرار التنظيمي "اللائحي" والقرار الفردي علاقـة قويـة بحيث أنه ما كان ليصدر القرار الفردي لولا وجود القرار التنظيمي، وهنـا يترتـب على سقوط القرار التنظيمي سقوط القرار الفردي تلقائياً، أما إذا كانت العلاقة بينهما مجرد علاقة شكلية أو عرضية كأن يشار في ديباجة القرار الفـردي إلـى القـرار التنظيمي "اللائحي" في الوقت الذي لا يمثل فيه هذا الأخير السند الوحيد للقرار، وأنه

---

(1) جيرة، آثار حكم الإلغاء، ص360.

(2) بطيخ، كيفية تنفيذ الحكم الصادر بالإلغاء، ص9.

(3) الطماوي، القضاء الإداري، ص1066.

(4) الطماوي، القرارات الإدارية، ص560.

يمكن حمل القرار الفردي على سند قانوني آخر خلاف القرار التنظيمي الملغي، فهنا لا يكفي القول بأن زوال القرار الفردي هو نتيجة ضمنية لإلغاء القرار التنظيمي.[1] أو أن لا يكون القرار التنظيمي هو السند القانوني الوحيد للقرار الفردي، أما إذا تبين من الظروف أن العلاقة بين القرارين علاقة جوهرية، بحيث ما كان ليصدر القـرار الفردي لولا وجود القرار التنظيمي، ففي هذه الحالة يترتـب علـى إلغـاء القـرار التنظيمي سقوط القرار الفردي دون حاجة للطعن فيه قضاء.[2] وهذا الاتجاه هو مـا تبناه مجلس الدولة الفرنسي، خاصة في القرار الصادر عنه عام 1954، وتـتلخص حيثياته بأن ثمة مرسوم ترتب عليه إصدار قرارات ترقيـة، إلا أن هـذا المرسـوم انسحب، حيث سحبت الإدارة كل قرارات الترقية إلا أن مجلس الدولة الفرنسي اعتبر أن هذه القرارات رتبت حقوق لا يجوز إلغاؤها.[3]

غير أن ثمة رأي آخر في الفقه[4] يرى بأن القرار الفردي أصبح لديـه كيـان مستقل عن القرار التنظيمي وبالنتيجة فإنه إذا صدر حكم بإلغاء لائحة "قرار تنظيمي" غير مشروع، وكانت قد صدرت قرارات فردية بتطبيق هذه اللائحة ولم يطعن بهـا ولم تسحب في الميعاد المقرر، فإن هذا الجانب الفقهي يـرى بـأن الحقـوق التـي تضمنتها تلك القرارات تكتسب صفة نهائية، حيث يصبح للقـرار الفـردي حياتـه القانونية الخاصة به.

ولا يعتقد الباحث بصحة الرأي الثاني الذي يرى بصحة تلك القـرارات علـى اعتبار أن فكرة الأثر الرجعي للإلغاء يجب أن تتحقق بصورتها الكاملة، وتـستطيع الإدارة أن تسحب تلك القرارات الإدارية الفردية في أي وقت دون التقيـد بميعـاد، إضافة إلى ذلك أنه لا مجال للتمسك بفكرة الحقوق المكتسبة في هذا المجـال وذلـك

---

(1) الأعرج، آثار حكم الإلغاء على القرار الإداري، ص174 وما بعدها.

(2) جيرة، آثار حكم الإلغاء، ص365.

(3) انظر بشأن موقف مجلس الدولة الفرنسي الغويري، أحمد، 1989، قضاء الإلغاء في الأردن، دراسة تحليلية تطبيقية مقارنة، دون دار نشر، ص456.

(4) انظر في ذلك فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، ص969.

للمحافظة على القرارات الفردية، ومرد ذلك هو أن القـرار التنظيمـي "اللائحـي" المعيب الذي حكِم بإلغائه لا يكسب حقاً، وتكون القرارات الـصادرة تنفيـذاً لقـرار تنظيمي حكم بإلغائه قد افتقرت لأي أساس قانوني تبرر إصدارها، ولا مجال بعد ذلك إلا للقول ببطلانها. وسيعرض الباحث فيما يلي من صفحات إلى التمييز بين حالات الطعن في القرار الفردي على حدة ومع القرارات الأخرى في البندين التاليين:

ثانياً: كون القرار الأصلي قراراً فردياً

يترتب على الحكم الصادر بإلغاء قرار إداري فردي سقوط القرارات الفرديـة الصادرة استناداً إليه، وبهذا تلتزم الإدارة بسحبها تنفيذاً لحكم الإلغاء، وتأخذ العلاقـة بين القرار التبعي والقرار الفردي الأصلي أحد الصور التالية:

1- حالة كون القرار التبعي مرتبطاً بالقرار الأصلي على نحو لا يقبـل التجزئـة، كحالة نقل بالتبادل بين اثنين من الموظفين، فإلغاء قرار نقل أحدهما يترتب عليه سقوط القرار الآخر ضمناً.

2- إذا كان القرار الأصلي هو "السبب الجوهري والدافع" لإصدار القرار المـستند عليه، فإن إلغاء القرار الأصلي يؤدي إلى إلغاء القرار التبعي بصورة آلية دون الحاجة إلى الطعن به إلغاء، ومثال ذلك صدور قرار تـأديبي بخـصم مرتـب موظف، ثم تبعه قرار آخر بتأجيل علاوته لمدة ستة أشهر استناداً إلـى القـرار التأديبي، فإن الإلغاء القضائي للقرار الأول يؤدي إلى سقوط القرار التـابع دون حاجة إلى الطعن به إلغاء أمام القضاء، على اعتبار أن القرار الأول كان السبب الرئيسي لإصدار القرار الثاني.

موقف محكمة العدل العليا:

قضت محكمة العدل العليا بأنه (إذا صدر قرار لجنة التقاعـد بتـسوية حقـوق الموظف التقاعدية على أساس أنه كان معزولاً من الخدمة، وإذا ألغت محكمة العدل العليا قرار عزله واعتبر مستمراً في الخدمة، فيعتبر قرار لجنة التقاعد بتسوية حقوقه التقاعدية إذ ذاك منعدماً تبعاً لإلغاء قرار العزل، لأن لجنة التقاعد غير مختصة أصلاً

لتسوية الحقوق التقاعدية عند وجود الموظف على رأس عمله وقبل إنهاء خدماته).[1] كما قضت أيضاً بأنه (طالما بني قرار وزير الصحة برفض تجديد الترخيص وإغلاق العيادة على قرار نقل العيادة الذي ألغي بحكم سابق فإن القرارين يعتبران باطلين لأن ما بني على باطل فهو باطل).[2]

ولعل موقف محكمة العدل العليا يأتي تكريساً لنص المادة 26/ب من قانون محكمة العدل العليا التي نصت على أن (... وإذا تضمن الحكم إلغاء القرار الإداري موضوع الدعوى فتعتبر جميع الإجراءات من التصرفات القانونية والإدارية التي تمت بموجب ذلك القرار ملغاة من تاريخ صدور ذلك القرار)، غير أن التشريع السعودي جاء مفتقراً إلى حكم مماثل لهذا الحكم الوارد في التشريع الأردني، ويهيب الباحث بالمشرع السعودي أن يعمل على تدارك هذا النقص، حتى يكون أمام ديوان المظالم أساس قانوني واضح يمكن الاعتماد عليه بالنسبة للدعاوى التي ترفع في هذا الخصوص.

ثالثاً: في حالة ما إذا كان القرار الأصلي سبباً غير مباشر لصدور القرار التبعي، فإن إلغاء القرار الأصلي لا يؤدي إلى إلغاء القرار التبعي بصورة آلية، وإنما يكتسب القرار التبعي وضعاً قانونياً مستقلاً يتحصن بمضي المدة القانونية، ولكن يجوز الطعن به استناداً إلى سبب مستقل لا يمت بصلة إلى القرار الأصلي، ومثال ذلك لو أصدرت الإدارة قراراً إدارياً ينطوي على عقوبة مقنعة ضد موظف، ثم قدم الموظف طلب استقالته من الخدمة وإحالته على المعاش واستجابت الإدارة إلى طلبه، فالقرار الصادر بإحالته على المعاش سببه المباشر هو الاستقالة وسببه غير المباشر هو العقوبة المقنعة التي استفزت الموظف وقدم بتأثيرها طلبه بإحالته على المعاش، فلو افترضنا أن الموظف طعن بالقرار التأديبي وصدر حكم قضائي بإلغائه، فإن إلغاءه لا يؤدي إلى إلغاء قرار الإحالة على المعاش، لأن القرار الأول وهو القرار

---

(1) عدل عليا رقم 65/15، منشور في مجلة نقابة المحامين، السنة 1966، ص1066.

(2) عدل عليا رقم 59/83، منشور في مجلة نقابة المحامين، 1959، ص149.

التأديبي ليس سبباً مباشراً في صدور القرار الثاني وهو الإحالة على المعاش.(1)

وبالتدقيق في الحالات أعلاه فإنه يمكن جمعها في إطار فكرة أساسية مضمونها ما إذا كان القرار الأصلي هو أساس أو سبب وجود القرار الملغي، وتأسيساً على ما تقدم وفيما يتعلق بقرارات الترقية التالية للقرار الملغي، فإنه يترتب على إلغاء قـرار الترقية الأول إلغاء قرارات الترقية التالية له –ولو لم يطعن فيها على حدة- وذلـك لانهيار الأساس الذي قامت عليه واستمدت وجودها منه حيث ما كانت لتصدر لـولا صدوره، ذلك أن تنفيذ حكم إلغاء قرار الترقية المعيب على وجه صحيح يلزم الجهة الإدارية بأن تعيد النظر في كافة قرارات الترقية التالية له، حيث تلتـزم بتـصحيح الأوضاع والمراكز القانونية للموظفين الذين ألغيت ترقياتهم، والذين تم ترقيتهم فـي قرارات الترقية التالية، إضافة إلى إعادة النظر في المركز القانوني للموظف الذي تم تخطيه في الترقية وصدور قرارات ترقية تالية له، وذلك فيما إذا كان من الممكن أن يكون الموظف المحكوم له من بين المرقين في القرارات التالية.(2)

ثالثاً: كون القرار الملغي داخلاً في تكوين عملية قانونية مركبة

طبقاً لنظرية الأعمال المنفصلة في العقود الإدارية، يجوز الطعـن بـالقرارات الإدارية المنفصلة عن العقد الإداري، ومن المعلوم أن المنازعات المتعلقـة بالعقـد الإداري ذاته لا تخضع لولاية القضاء الإداري، فيثور هنا الإشكال حول تنفيذ أحكام الإلغاء الصادرة بخصوص القرارات الإدارية المنفصلة عن العقد الإداري، وما هـو تأثير تنفيذ هذه الأحكام على نفاذ العقد؟

من المنطقي أن الحكم بإلغاء القرار القابل للانفصال يترتب عليه بطلان العملية القانونية المركبة التي أسهم في تكوينها، فلا يمكن الإبقاء على العملية المركبة طالما ثبت عدم مشروعية ما يحيط بها من قرارات.

إلا أن أحكام مجلس الدولة الفرنسي وكذلك المصري قد سلكت نهجـاً مغـايراً لذلك، فالقضاء المقارن لا يطبق هذه النتيجة المنطقية خاصةً فيمـا يتعلـق بإلغـاء

---

(1) فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، ص615.

(2) الأعرج، آثار حكم إلغاء القرار الإداري، ص183.

القرارات الإدارية المنفصلة عن العملية العقدية، فالحكم الذي يصدر بإلغـاء القـرار الذي أسهم في تكوين العقد ليس له أثر مباشر على العقد وإنما يظـل العقـد قائمـاً ومنتجاً لآثاره حتى ترفع منازعة بشأنه أمام المحكمة المختصة لطلب فسخ العقد.[1]

ومهما يكن من مبررات بشأن موقف القضاء الفرنسي فإن المنطـق القـانوني يقضي بأن ما بني على باطل فهو باطل، إضافة إلى أن دعوى الإلغاء وجدت مـن أجل فحص مشروعية القرار الإداري، فإذا ثبت عدم مشروعيته تقـضي المحكمـة بإلغائه، ويترتب على ذلك إعدام القرار من يوم صدوره، فكيف يمكن تصور مقولـة صحة العقد بعد أن أعدم القرار الذي بني عليه العقد، فمشروعية العقد تـستمد مـن مشروعية القرارات التي ساهمت في بنائه.

موقف محكمة العدل العليا:

يمكن القول أنه وبالرغم من أن محكمة العدل العليـا غيـر مختـصة بنظـر منازعات العقود الإدارية وفق ما استقر عليه اجتهاد المحكمة حيث أكدت علـى أن (العقود إذا أبرمت لا يصح ان تكون محل طعن بالإلغاء، ذلك لأن قـانون تـشكيل المحاكم قد أورد على سبيل الحصر القرارات الإدارية التي تخضع للطعن بالإلغـاء ولم يعتبر العقود قابلة للطعن لدى محكمة العدل العليا)،[2] إلا أن محكمة العدل العليا قد أخذت بنظرية الأعمال المنفصلة حيث قضت في حكم لها بأنه (من المتفق عليه أن القرار الإداري إذا كان مندمجاً في عملية مركبة فإن قواعـد الاختـصاص العاديـة تسمح لمحكمة العدل العليا أن تفصل القرار الإداري عن العملية المركبة وإخـضاعه لقضاء الإلغاء على أن تترك باقي العملية المتعلقة بالحق المدني للجهـة القـضائية المختصة).[3]

ومع ذلك لم تبين محكمة العدل الفائدة من حكم الإلغاء وأثره في العقد في حالـة

---

(1) الطماوي، سليمان، 1975، الأسس العامة للعقود الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ط3، ص184.

(2) عدل عليا رقم 82/6، منشور في مجلة نقابة المحامين، السنة 1982، ص416.

(3) عدل عليا رقم 81/53 منشور في مجلة نقابة المحامين، السنة 1983، ص204.

عدم إقامة دعوى أمام قاضي العقد.

والحقيقة أن المسألة في الأردن تتعلـق بقواعـد الاختـصاص حيـث وردت اختصاصات محكمة العدل العليا على سبيل الحصر في المادة التاسعة مـن قـانون المحكمة، أما في فرنسا فإن مجلس الدولة الفرنسي قد خفف من مبدأ ما بنـي علـى الباطل فهو باطل، والذي يعني أنه إذا حكم بإلغاء قرار من القرارات التـي تكـون العملية القانونية المركبة فإن كل العملية تعتبر باطلة، فاعتبر العقـد الإداري رغـم صدور حكم بإلغاء القرار الإداري الذي ساهم في تكوينه قائماً إلى أن يتمـسك أحـد أطرافه بالحكم الصادر بالإلغاء، وعندئذٍ يعمل بمبدأ ما بني على باطل فهو باطل.

وأحب أن أشير إلى قرار رقمه 65/39 الصادر في محكمة التمييز باعتبارهـا محكمة عدل عليا حيث جاء في ذلك الحكم (تتم عملية المقاولة على مرحلتين أولاهما الأعمال التنفيذية وثانيهما إبرام العقد والأعمال التمهيدية تتم بقـرار إداري تتخـذها جهة الإدارة للإفصاح فيها عن إرادتها وحدها. وتخضع كل قرار يتخـذ فـي هـذا الصدد لمحكمة العدل العليا حيث يكون من حقها إلغاء القرار المخـالف للقـانون أو المشوب بإساءة استعمال السلطة ولكن دون أن يكون لهذا الإلغاء أساس بذات العقـد الذي تم على أساسه بل يظل العقد قائماً إلى أن تفصل المحكمة المدنية في المنازعـة المتعلقة به). فلا أثر لإلغاء القرار الإداري على العقد ويظل العقد قائماً إلا إذا تمسك أحد أطرافه بالقرار الملغي وعندئذٍ يمكن للطاعن أن يلجأ إلى القضاء المختص.

موقف ديوان المظالم:

ما قيل بشأن القضاء الإداري الأردني يصدق بالنسبة لموقف ديوان المظالم الذي أجاز في حكم له (إمكانية الطعن في قرار يسهم في تكوين العقد ويقبل فـي الوقـت نفسه الانفصال عنه)، لكنه على غرار موقف محكمة العدل العليا لم يبين الفائدة مـن حكم الإلغاء وأثره في العقد في حالة عدم إقامة دعوى أمام القضاء المدني.

ومهما يكن من أمر بشأن موقف القضائين فإنه ينبغي التمييز بـين الفرضـين التاليين:

أ. إذا حدث وتم إلغاء القرار قبل أن يتم التعاقد، فإن الحكم بالإلغاء سوف يقضي على العقد المنوي إبرامه وذلك احتراماً لحجية الشيء المقضي به.

ب. أما إذا كان إلغاء القرار قد تم بعد إبرام العقد، فإن هذا الإلغاء لا يؤثر على العقد لأن موضوع الإلغاء ينصب على القرارات الفردية فقط، وهنا يجب على الطرفين أن يتوجهوا إلى قاضي العقد ليحكم لهما ببطلان الشروط التي تتعارض مع الحكم بالإلغاء أو يتفقوا صراحةً على تعديل العقد بما يتماشى بما جاء في ذلك الحكم.[1]

ولكن الأمر يختلف لو أن من صدر حكم الإلغاء لصالحه ليس طرفاً في العقد بل أجنبياً عنه، ولم تكن هنالك مصلحة لطرفي العقد في تعديل شروطه، ففي هذه الحالة لا يستطيع الأجنبي عن العقد إجبار طرفي العقد على تعديله، وبذلك يبقى حكم الإلغاء نظرياً بحتاً لا يجد حيزاً لتطبيقه، ومع ذلك فإن القضاء الإداري يستمر في النظر بدعوى الإلغاء إذا عرضت أمامه بعد إبرام العقد إعمالاً لمبدأ المشروعية التي يحرص القضاء الإداري على حراستها.[2] إلا أنه في تقدير الباحث أن الحكم بالإلغاء في مثل هذه الحالة لا زال مجرد إلغاء نظري ليس إلا.

2.2 تنفيذ الحكم الصادر بالتعويض

يعتبر مبدأ المسؤولية الإدارية من أدق موضوعات القانون الإداري وأكثرها تشابكاً، وتعتبر دعوى التعويض صورة هامة لدعوى القضاء الكامل، حيث تتسع سلطة القاضي لتشمل تعويض الأفراد عما يصيبهم من ضرر نتيجة تصرفات الإدارة، وتختص محكمة العدل العليا بموجب المادة 9/ب من قانونها بالنظر والفصل في طلبات التعويض عن القرارات والإجراءات المنصوص عليها في الفقرة "أ" من المادة التاسعة سواء رفعت إليها بصفة أصلية أو تبعية. ويلاحظ من موقف المشرع الأردني أنه أفرد لدعوى التعويض فقرة خاصة وذلك تمييزاً لها عن دعوى الإلغاء،

---

(1) بسيوني، القضاء الإداري، ص708.

(2) فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، ص819.

ففي حين تنصب دعوى الإلغاء على طلب إلغاء قرار إداري غيـر مـشروع، فـإن دعوى التعويض تنصب بالمقابل على المطالبة بإصدار حكم يلزم الإدارة بأن تـؤدي تعويضاً عما أصاب من يحرك الدعوى من أضرار مادية أو أدبية نتيجـة تـصرف الإدارة غير المشروع.[1]

وبدوره يختص ديوان المظالم بدعاوى التعويض الموجهة من ذوي الشأن إلـى الحكومة والأشخاص ذوي الشخصية المعنوية العامة المستقلة بسبب أعمالهـا وفقـاً للفقرة "ج" من المادة الثامنة من نظام ديوان المظالم.

ويشير الباحث في هذا المقام إلى أن موضوع التعويض الـصادر ضـد الإدارة سيكون محل الدراسة في الفصل الثالث من هذه الدراسـة كجـزاء لمخالفـة الإدارة لالتزامها بالتنفيذ، وعليه ومنعاً للتكرار سيكتفي الباحث هنا بيان طبيعـة التعـويض الذي يحكم به القاضي الإداري والإجراءات الإدارية في تنفيـذ الحكـم المتـضمن للتعويض، على أن تتم إحالة دراسة موضوع التعويض بحد ذاته وأركان مـسؤولية الإدارة وطرق تقدير التعويض في هذا المجال في الفصل القادم من هذه الدراسة.

1.2.2 طبيعة التعويض الذي يحكم به القاضي الإداري ضد الإدارة.

يكون التعويض الذي يحكم به القاضي الإداري في الغالب عبارة عن مبالغ مالية تلتزم الإدارة بصرفها للمحكوم لصالحه، ولكن هل يستطيع القاضي الإداري أن يحكم بالتعويض العيني ضد الإدارة؟ فيلزم الإدارة بالقيام بعمل معين، أو أداء شيء معـين مقابل التنفيذ العيني للالتزام.

بات من المعلوم أن على القاضي الإداري أن يمتنع عن اتخاذ أي إجراء تنفيذي ضد الإدارة سواء بإصدار الأوامر أو الحلول محلها في التنفيذ. وقد تعدى هذا الأمر ليتناول كذلك عدم الحكم بالتعويض العيني للالتزام الأصلي الذي يتمثل فـي التنفيـذ العيني له، لأنه حسب رأي بعض الفقهاء يدخل ضمن الموانع لكونه يتضمن معنـى الأمر، سواء بالقيام بعمل معين أو أداء شيء معين وقـد اعتمـد الفقـه المعـارض

---

[1] كنعان، القضاء الإداري، ص162.

للتعويض العيني ضد الإدارة على أساسين رئيسيين أحدهما عملي والثاني قانوني،[1] فالأساس العملي حسب هذا الموقف هو أن التعويض العيني حتى ولو كـان ممكنـاً، فإنه سيتم على حساب المصلحة العامة، إذ يجب أن يهدم كل ما تم مـن تـصرفات إدارية لتحقيق منفعة خاصة وقد يؤدي هذا الأمر إلى شل نشاط الإدارة.

أما الأساس القانوني –في ضوء هذا الموقف- فهو يتجلى في موقف القاضـي الإداري ضد الإدارة، فاستناداً إلى مبدأ استقلال الإدارة عن القضاء فإن هذا الأخيـر لا يمكن أن يأمر الإدارة بتنفيذ التعويض العيني، ولا يستثنى مـن ذلـك إلا حالـة الاعتداء المادي، فالقاضي له سلطة أمر الإدارة بالقيام بعمل معين أو الامتناع عنـه في هذه الحالة. وفي تقدير الباحث أن هذا الرأي في محله على اعتبار أن التعـويض العيني هو بمثابة إلزام الإدارة بعمل معين، في حين أن هذا يتنافى مع سلطة القاضي الإداري، فهو غير مخول بإصدار أوامر إلى الإدارة.

2.2.2 الإجراءات الإدارية في تنفيذ الحكم المتضمن التعويض

يخضع التنفيذ الاختياري للحكم الإداري المتضمن التعويض مهما كان مـصدره ومهما كانت الجهة المكلفة بتنفيذه للإجراءات التي يتم بهـا تـسجيل النفقـات فـي الميزانية وإصدار الأمر بصرفها.

وتعد التعويضات المالية التي تلتزم بها الإدارة والمحددة في الحكـم القـضائي الإداري الصادر ضدها من بين النفقات الإلزامية بقوة القانون، وذلك لما للأحكام من قوة إلزامية في التنفيذ، ولذلك يجب على الإدارة أن تلتزم بتنفيذها وأن تتخـذ جميـع الإجراءات الكفيلة لتحقيق التعويض.

فإذا كانت المبالغ المالية المحكوم بها ضـد الإدارة مـن النفقـات العاديـة أو المحتملة[2] كأن يكون التعويض أساسه التزام تعاقدي مبرمج في الميزانية أو يتعلـق

---

(1) انظر الطماوي، قضاء التعويض، وطرق الطعن في الأحكام، بدون دار نشر، ص188. وكذلك حلمي، محمود، 1977، القضاء الإداري، بدون دار نشر. ص278.

(2) انظر في تقسيم تلك النفقات إلى عادية وغير عادية القيسي، أعاد، 2000، المالية والتشريع

بمرتب أو منحة للموظف أو رد المبالغ المستحقة التي تحصلت عليها الإدارة بدون وجه قانوني، كالمبالغ المالية التي خصمتها الإدارة من مبلغ الضمان الذي قدمه لها المتعاقد معها، أو المبلغ الضريبي الذي أخذته الإدارة والزائد عن النسبة القانونية المحددة في القانون. كل هذه الحالات يتحقق فيها التنفيذ بسهولة، وذلك عن طريق إصدار الأمر بصرف هذه التعويضات مباشرة من طرف الموظف المختص بذلك.

أما إذا كانت المبالغ أو التعويضات المحكوم بها ضد الإدارة غير محتملة أو غير معتمدة في الميزانية، كالتعويضات التي يحكم بها القاضي الإداري نتيجة قيامها بأعمال مادية وترتبت على هذه الأعمال أضرار للأفراد، كالتعويضات عن الأضرار التي تحدثها الإدارة نتيجة قيامها بالأشغال العامة، أو استعمالها لآلات خطرة، أو على أساس نظرية المخاطر، فلا تعتبر هذه التعويضات من النفقات العادية، أو من الديون المستحقة، وإنما تعد من النفقات الطارئة أو غير المحتملة[1] وتمثل التزاما على الإدارة. ويراعى بشأن هذه النفقات أن يخصص لها قسم خاص في الميزانية يتضمن هذه النفقات، وتتولى الإدارة إصدار الأمر بصرف هذه النفقة في حدود المبلغ المعتمد في الميزانية. مع ملاحظة أن الميزانيات العمومية ترفق في جميع الحالات ببند يختص بتغطية النفقات العاجلة والاستثنائية خاصةً في الحالات التي تقضي فيها المحكمة بمبلغ يزيد عن تلك الحدود المعتمدة في الميزانية في الحالات العادية.

الضريبي، دار ثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص42.

(1) انظر الصبكان، عبد العال، 1973، مقدمة في علم المالية العامة، بدون دار نشر، بغداد، ص109.

الفصل الثالث

مظاهر مخالفات الإدارة في التنفيذ والجزاء المترتب على ذلك

تمهيد وتقسيم:

تفقد الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري ومن ورائها مبدأ المشروعية أهميتها إذا لم تحظ تلك الأحكام بالاحترام الكافي، فالإدارة قد تخل بالتزامها في تنفيذ الحكم الصادر عن القضاء الإداري وتحديداً الحكم الصادر بالإلغاء، كأن تمتنع عن تنفيذه، وقد تلجأ الإدارة إلى أسلوب آخر يتمثل بإعادة إصدار القرار الملغي، أو أن تتراخى في تنفيذ الحكم الصادر عن القضاء الإداري، وبالرغم من أن السائد فقهاً وقضاء كما أسلفنا في الفصل السابق أنه ليس للقاضي الإداري أن يصدر أوامر للإدارة أو يجبرها على تنفيذ الحكم، إلا أنه ومع ذلك فإن هذا لا يحول دون وجود جزاءات مقررة يلجأ إليها عند حدوث ما يستدعي ذلك.

1.3 مظاهر مخالفات الإدارة في التنفيذ

تتعدد مظاهر مخالفة الإدارة لالتزامها بالتنفيذ، فقد تمتنع الإدارة كلياً عن تنفيذ الحكم، وقد تعيد إصدار القرار الملغي، كما أنها قد تقوم بتنفيذ الحكم الصادر عن القضاء ولكن بشكل ناقص، أو تتراخى في تنفيذه، كما أنها -أي الإدارة- إلى جانب ذلك قد تعطل الحكم الصادر عن القضاء بإجراء تنظيمي "لائحي".

1.1.3 الامتناع الكلي عن تنفيذ الحكم

تتحقق هذه الحالة عندما تلجأ الإدارة إلى اتخاذ موقف سلبي بحت، حيث تتجاهل حكم القضاء الإداري فتمتنع عن القيام بتنفيذه بما يفرضه عليها من التزامات تتمثل بإزالة آثار القرار الملغي القانونية والمادية، لذلك لا غرابة في أن يوصف هذا المظهر من مظاهر مخالفات الإدارة بأنه الأخطر على الإطلاق بين المظاهر الأخرى، إلا أنه في الواقع العملي من النادر أن تسلك الإدارة هذا المظهر "الامتناع

الكلي عن تنفيذ الحكم"، على اعتبار أن ذلك سيؤدي إلى إهدار كـل قيمـة لأحكـام القضاء، إضافة إلى أنه أسلوب مكشوف لا يتناسب مع إدارة متحضرة تهـدف إلـى تحقيق المصلحة العامة،[1] لذا يرى جانب من الفقه[2] –وبحق- أن هذه الـصورة لا تحدث كثيراً في الواقع العملي، على اعتبار أن الصورة الغالبة أن تلجأ الإدارة إلـى التنفيذ الناقص للحكم أو تتحايل في سبيل إصدار القرار الملغي.

ولكن هل يجب على الإدارة التنفيذ في جميع الحالات أم أن هنـاك حـالات لا يجوز فيها للإدارة الامتناع عن التنفيذ استثناء؟

الإجابة هي أن مجلس الدولة الفرنسي والقضاء الإداري المصري يجدان ذلـك إذا كان من شأن ذلك التنفيذ إثارة اضطرابات جسيمة تهدد الأمن العام بشكل خطيـر أو إخلال خطير بالصالح العام يتعذر تداركه لحدوث فتنة أو تعطيل سير مرفق عام فيرجح هنا الصالح العام على الصالح الفردي الخاص ولكن بمراعاة أن الـضرورة تقدر بقدرها وأن يعوض صاحب الشأن إن كان لذلك محل.

كما يقودنا هذا الأمر إلى موضوع آخر هو هل يجوز للمدعي أن يطلب إيقـاف القرار الإداري قبل إصدار الحكم فيه "القرار المستعجل"؟

الإجابة هي على الرغم من أن القرار الإداري يمثل امتيازاً تتمتع به الجهـات الإدارية بما له من قوة تنفيذية بمجرد صدوره من ناحية، ولأن هناك قرينة قانونيـة مفادها أن كل قرار إداري يعتبر سليماً بمجرد صدوره من الإدارة وعلى من ينـازع في ذلك اللجوء إلى القضاء فإنه يمكن إيقاف تنفيذ القرار المطعون فيه حتـى ولـو كانت هناك دعوى أمام المحكمة مرفوعة لطلب إلغائه، وقد نص على ذلـك قـانون محكمة العدل العليا في المادة 20 منه حيث نصت على أن (للمحكمة أن تـصدر أي قرار تمهيدي تراه مناسباً في الدعوى سواء عند تقديمها أو بعد المباشرة في النظـر فيها وذلك بناء على طلب معلل من صاحب المصلحة من الطرفين بما في ذلك وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتاً إذا رأت أن نتائج تنفيذه قد يتعذر تداركها ...).

---

[1] الأعرج، آثار حكم إلغاء القرار الإداري، ص227.

[2] بسيوني، القضاء الإداري، ص715.

موقف محكمة العدل العليا:

ليس معنى ما تقدم ذلك أن الإدارة في المملكة الأردنية الهاشمية لم تلجأ مطلقـاً إلى سلوك هذا المظهر تحديداً المتمثل بالامتناع الكلي عن تنفيذ الحكم، غير أنه مـن خلال استعراض اجتهادات القضاء الإداري الأردني ممثلاً بمحكمة العدل العليا يمكن القول ومن خلال هذه الاجتهادات أن محكمة العدل العليا أجازت للإدارة الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي الحائز لقوة الشيء المحكوم به في حالة عدم اختصاص المحكمة التي أصدرته اختصاصاً نوعياً، حيث قضت في حكم لها بأنه (ونحن نرى أنه مـن المبادئ القانونية المستقرة أن الأحكام القضائية التي حازت قوة الشيء المحكوم بـه تعتبر عنواناً للحقيقة وعلى الإدارة أن تنفذ هذه الأحكام إذا صـدرت مـن محـاكم مختصة اختصاصاً نوعياً).[1]

وفي حكم آخر لها قضت بأنه (بعد تدقيق أوراق الدعوى ومبرزاتها ومرافعات الطرفين والنصوص القانونية نجد أن وكيل المستدعي قدم استدعاء إلى المـستدعى ضده معالي وزير الشؤون البلدية والقروية في 86/3/15 طلب منـه تنفيـذ قـرار محكمة بداية معان القاضي بإلغاء عملية الانتخاب في الصندوقين 2و6 من انتخابات مجلس بلدي معان التي جرت في 1985/11/18، ولم ينكر مساعد رئيس النيابـات العامة هذه الواقعة ولكن المستدعى ضده لم ينفذ قرار المحكمة بالرغم من أنه قطعي وواجب التنفيذ حسب أحكام القانون مما يعتبر معه هذا الامتناع فـي حكـم القـرار الضمني بالرفض وذلك تمشياً مع ما استند عليه اجتهاد محكمتنا من أن كـل حكـم قطعي يعتبر واجب التنفيذ ولا تملك الإدارة أي سلطة إدارية بالامتناع عـن تنفيـذه سواء كان مطابقاً للقانون أم لم يكن مطابقاً له، ما لم تكن المحكمة التي أصدرته غير مختصة اختصاصاً نوعياً).[2]

وعليه فإنه يلاحظ أن المحكمة الموقرة تذهب في اتجاه أن الأحكـام الـصادرة بالمخالفة لقواعد الاختصاص المتعلق بالنظام العام كالاختصاص النوعي لا يجـوز

---

(1) عدل عليا رقم 86/142، منشور في مجلة نقابة المحامين الأردنيين، السنة 1988، ص640.

(2) عدل عليا رقم 86/54، منشور في مجلة نقابة المحامين الأردنيين، السنة 1987، ص455.

حجية الأمر المقضي به، حيث أجازت المحكمة للإدارة الامتناع عن تنفيذه، أما ما سواها من حالات فلم تجز المحكمة للإدارة أن تمتنع عن ذلك في غيرها من الحالات.

وعودة إلى موقف القضاء الإداري الأردني فإنه من خلال استعراض الأحكام الصادرة في هذا الخصوص يلاحظ أن محكمة العدل العليا عبرت بصراحة في العديد من أحكامها عن خطورة موقف الإدارة بالامتناع عن تنفيذ حكم قطعي غير مكتسب الدرجة القطعية نظراً لما يتضمنه من استهانة شديدة لحرمة الأحكام القضائية وإهدار لما يتمتع به من حجية وقوة واحترام.[1] حيث قضت بأنه (لا تملك أي جهة سواء أكانت الإدارة العامة أم غيرها أن تناقش في قرار قضائي أو تشكك في قيمته متى حاز حجية الأمر المقضي به واكتسب الدرجة القطعية، ويعد أي تعقيب على حكم قضائي سواء بما استثبتته المحكمة من وقائع وما استندت عليه قانوناً إخلالاً بحرمة الأحكام القضائية والتي هي عنوان الحقيقة، وللأحكام وسائل للطعن بها ضمن ما هو مرسوم لها وليس من ضمنها الامتناع عن تنفيذها بمقولة عدم دستورية القانون الذي استندت إليه المحكمة في حكمها).[2]

كما قضت في حكم آخر لها بأن (رفض الإدارة إعادة الموظف الذي قررت عزله من وظيفته خلافاً للقانون على الرغم من الحكم الصادر من محكمة العدل العليا بإلغاء قرار العزل وثبوت أن عزله كان مخالفاً للقانون يجعلها مسؤولة عن كل عطل وضرر ينشأ لهذا الموظف نتيجة لرفض إعادته).[3]

وفي حكم آخر لمحكمة العدل العليا آثر الباحث أن يورد بعضاً من أهم فقراته نظراً لأهميتها في هذا الخصوص والذي يكشف عن تساهل المحكمة الموقرة في بعض الأحيان بمواجهة الإدارة التي تمتنع كلياً عن تنفيذ الحكم، وتتلخص وقائع هذه الدعوى التي نظرتها محكمة العدل العليا مرتين على النحو التالي حيث قررت ابتداء

---

(1) الأعرج، آثار حكم إلغاء القرار الإداري، ص236.

(2) عدل عليا رقم 93/26، منشور في مجلة نقابة المحامين الأردنيين، السنة 1994، ص659.

(3) تمييز حقوق رقم 69/20، منشور في مجلة نقابة المحامين، السنة 1969، ص943.

إلغاء القرار الصادر عن مجلس أمناء أكاديمية الطيران الملكية ومدير عام الأكاديمية في الدعوى رقم 97/246 الصادر بتاريخ 1997/2/7 باعتبار مدة خدمة المستدعية منتهية لسبب عدم كفاءتها فجاء في القرار (ان هذه المحكمة ترى أن الأسباب التي بنت الإدارة عليها قرارها هي أسباب غير سائغة فهي لا تقوم على ما يبررها لأنها غير مستمدة من أصل موجود ولا هي قائمة على أساس سليم من الواقع، ذلك أن كفاية المستدعية ثابتة من القرار الذي صدر بإلغاء وظيفتها، وقد جاء فيه "حيث أن مجلس الأمناء سبق وأن قرر الموافقة على استحداث وظيفة مساعد مدير عام لشؤون العمليات وذلك بموجب قراره رقم 96/3/2 تاريخ 1996/12/1 وذلك من أجل تعيين المستدعية في هذه الوظيفة التي سبق وأن باشرت العمل بها فعلياً لدى الأكاديمية بتاريخ 1996/11/23" وهذا القرار يوضح أن الوظيفة قد استحدثت خصيصاً للمستدعية مما يثبت أن المستدعية كانت على قدر كبير من الكفاية الفنية والإدارية، وإلا لما استحدثت لها هذه الوظيفة الهامة).

إلا أن مدير الأكاديمية رفض تنفيذ قرار المحكمة، مما دعا المستدعية إلى رفع دعوى أخرى أمام محكمة العدل العليا للطعن في قرار رفض التنفيذ تحمل الرقم 98/25 حيث عدلت المحكمة الموقرة عن قرارها السابق وقررت بأنه (بالرجوع إلى محضر اجتماع مجلس أمناء أكاديمية الطيران الملكية المؤرخ في 1997/6/3 نجد أن المجلس المذكور قد قرر في اجتماعه المشار إليه إنهاء خدمات المستدعية وإلغاء وظيفتها، وقد طعنت المستدعية أمام محكمة العدل العليا رقم 97/246 بالشق المتعلق بإنهاء خدماتها فقط ولم تطعن بالقرار الصادر في 1997/6/3 المتعلق بإلغاء وظيفتها رغم علمها حيث تحصن هذا القرار، وبما أنه لم يعد وجود لوظيفة مساعد المدير العام لشؤون العمليات في وظائف أكاديمية الطيران الملكية لإلغاء مخصصاتها، حيث يمكن إعادة المستدعية إليها، لذا خلصت المحكمة إلى أن دعوى المستدعية تعد غير قائمة على أساس من الواقع والقانون وتستوجب الرد.

وقد تعرض هذا الاجتهاد لمحكمة العدل العليا لنقاش واسع من قبل جانب من

الفقه الأردني،[1] حيث يرى وبحق هذا الجانب الفقهي بأن المحكمة الموقرة قد جانبت الصواب في اجتهادها السابق الإشارة إليه من جهة مخالفتها للمبادئ القانونية التـي أرستها المحكمة ذاتها والتي تقضي بأن الإدارة تلتزم التزاماً إيجابياً يستدعي اتخـاذ جميع الإجراءات التي من شأنها إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صـدور القـرار الملغي، وحيث ترتب على قرار إنهاء الخدمة نتيجة لإلغاء الوظيفـة مـن جـدول التشكيلات الإدارية، فإنه بصدور حكم إلغاء قرار إنهاء قرار الخدمة فإنه يتعين على الإدارة أن تعيد هذه الوظيفة إلى جدول التشكيلات وتعيد المستدعية إليهـا احترامـاً للحكم القضائي الذي يعتبر حجة على الكافة.

وفي تقدير الباحث أن النتيجة التي وصل إليها الاتجاه الفقهي السالف الذكر هو أمر في محله، حيث أن الحكم الصادر بالإلغاء يلزم الإدارة أن تعيد الحال إلـى مـا كان عليه كما لو لم يصدر هذا القرار الملغي إطلاقاً، على اعتبار أن الإلغاء يـشمل ذلك الشق من القرار المتعلق بإلغاء الوظيفة التي كانت تشغلها المستدعية، وكل ذلك استناداً إلى المادة 26/ب من قانون المحكمة التي تنص على أنه إذا تـضمن الحكـم إلغاء القرار الإداري موضوع الدعوى فتعتبر جميع الإجراءات والتصرفات القانونية والإدارية التي تمت بموجب ذلك القرار ملغاة من تاريخ صدور ذلك القرار، وبالنظر في القرار القاضي بإلغاء هذه الوظيفة فإنه يمكـن إدراجـه ضـمن (الإجـراءات والتصرفات القانونية والإدارية التي تمت بموجب ذلك القرار)، واستناداً إلى كل تلك الاعتبارات واحتراماً للحكم القضائي الذي يعتبر حجة على الكافة، فإن الباحث يهيب بالمحكمة الموقرة أن تعدل عن اجتهادها السابق حتى لا يشكل ذلك سـابقة لـلإدارة يجعلها تتذرع بذلك للامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي على اعتبار أن ذلك بالمحصلة سيؤدي إلى استهانة شديدة بحرمة الأحكام القضائية وإهداراً لكل ما تتمتع بـه مـن حجية وقوة واحترام.

---

[1] الكيلاني، فاروق، 1999، استقلال القضاء، المركز العربـي للمطبوعـات، بيـروت، ط2، ص228.

موقف ديوان المظالم:

فيما يتعلق بموقف ديوان المظالم السعودي فإنه يصعب تقييم هذه الظاهرة أمامه بشكل قاطع لحداثة عهده من ناحية، ولعدم وجود وسائل يمكن عن طريقها التعرف على حجم هذه المشكلة من ناحية أخرى.[1]

ومع ذلك يستفاد من أحد الأحكام الصادرة عن ديوان المظالم أنه أكد أهمية تنفيذ الحكم القضائي حيث ورد في هذا الحكم ما يلي (... وأن الحكم إذا استنفذ درجات التقاضي بصدوره من هيئة تدقيق القضايا، وأبلغ بعد ذلك لطرفي الدعوى يكون نهائياً واجب النفاذ).[2]

2.1.3 إعادة إصدار القرار الملغي

في هذه الحالة تقوم الإدارة بإصدار قرار بنفس مضمون القرار الملغي متجاهلة الحكم الذي قضى بإلغائه، ذلك الحكم الذي حاز قوة الأمر المقضي والذي يعتبر عنواناً للحقيقة فيما قضى به في منطوقه.[3] وتتمثل هذه الصورة لدى قيام الإدارة بإصدار القرار في غير الحالات التي تملك فيها ذلك أو بالمخالفة للشروط التي ينبغي على الإدارة مراعاتها عند إعادة إصدار ذلك القرار.

وقد تلجأ الإدارة أحياناً في سبيل إفشال الحكم الصادر عن القضاء إلى التحايل والادعاء بأن القرار الجديد قد صدر بناء على أسباب جديدة تجيز لها ذلك، ثم يتبين بعد ذلك عدم صحة هذا الادعاء، أو أن تصدر الإدارة القرار الملغي من جديد بدعوى تحقيق المصلحة العامة ويثبت بعد ذلك أن القرار إنما صدر لذات الغرض الذي من أجله صدر القرار السابق الذي قضى بإلغائه.[4]

---

(1) الدغيثر، رقابة القضاء على قرارات الإدارة، ص406.

(2) حكم ديوان المظالم رقم 181/ت/3 لعام 1408هـ في القضية رقم 62/ 4/ق لعام 1407هـ.

(3) عبد الواحد، تنفيذ أحكام القضاء الإداري، ص550.

(4) جيرة، آثار حكم الإلغاء، ص549.

وقد تلجأ الإدارة إلى طريقة أخرى حتى تبعد عنها شبهة إعادة إصدار القـرار الملغي بأن تقوم بالبحث في مختلف النصوص التشريعية التي تبـين اختـصاصاتها وصلاحياتها وذلك لكي تجد نصاً يجيز لها إصدار قرار إداري معين يقتضي تنفيـذه تعطيل تنفيذ الحكم محاولة في ذلك إضفاء نوع من الشرعية على سلوكها من الناحية المظهرية.[1]

فإذا تبين للقاضي الإداري من خلال ظروف إصدار القرار الجديد بأنه لم يصدر إلا لتحقيق ذات الآثار التي كانت تستهدف الإدارة تحقيقها بالقرار الملغي، ثبت لديـه سوء نية الإدارة، وعلى الإدارة أن تثبت العكس بأنها استهدفت تحقيق الغرض الذي حدده المشرع بوجود أسباب جديدة تبرر إصداره.[2]

موقف محكمة العدل العليا:

في التطبيق القضائي الأردني يجد الباحث أن محكمة العـدل العليـا الأردنيـة قررت في حكم لها إلغاء القرار الذي أصدره وزير النقـل بتـاريخ 1976/12/30 المتضمن ندب المستدعي من مدير عام دائرة الأرصاد الجوية للعمل مستشاراً إدارياً في وزارة النقل تأسيساً على أن وزير النقل كان غير مختص أصلاً بإصدار القـرار بالانتداب، فقرر مجلس الوزراء إحالته على التقاعد حتى يحـول دون تنفيـذ قـرار المحكمة المشار إليه، الأمر الذي يشكل تحدياً من جانب الإدارة لقرار المحكمة، مما حدا بالمستدعي الطعن بهذا القرار الصادر عن مجلس الوزراء بإحالته على التقاعـد حيث قضت المحكمة بأن (قرار إحالة المستدعي على التقاعد قد صدر تحاشياً للتنفيذ السليم وليس لتحقيق الغاية التي هدف إليها المشرع في المادة 15 من قانون التقاعـد المدني، وحيث أنه من المبادئ القانونية أنه لا يجوز للإدارة أن تستخدم الإجـراء إلا في تنفيذ الغرض الذي استهدفه الـنص القـانوني وأن ضـرورة الإجـراء شـرط

---

(1) عبد الفتاح، حسن، 1964، تعطيل تنفيذ الحكم القضائي، تعليق على حكم المحكمة الإداريـة العليا المصرية ، الصادر في 1961/11/23، مجلة العلوم الإداريـة، العـدد الأول، س6، يونية، ص364.

(2) الأعرج، آثار حكم إلغاء القرار الإداري، ص242.

لمشروعيته فإن القرار المطعون به يكون بالنسبة لذلك حقيقاً بالإلغاء).[1]

وفي ذات الاتجاه قضت محكمة العدل العليا بشأن قرار مجلس الوزراء الصادر بتاريخ 1982/11/2 (باستملاك حق التصرف في عقار لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد اعتباراً من 1982/2/24 استملاكاً مطلقاً لغايات وزارة التربية والتعليم، وذلك بعد صدور حكم نهائي بإخلاء العقار المأجور لوزارة التربية والتعليم والامتناع عن تنفيذ الحكم، حيث قضت بأن الحكم القضائي المبرم يكتسب قوة تنفيذية يصبح بها واجب التنفيذ جبراً، وحيث أن رئيس الوزراء أمر بتنفيذه عملاً بالمادة 11 من قانون دعاوى الحكومة فإن الإدارة بهذه الحالة تكون ملزمة بتنفيذه بناء على طلب ذي المصلحة، وإن هي امتنعت كان تصرفها غير مشروع وحقيقاً بالإلغاء، ويشترط للاحتجاج بأحكام الضرورة ما يلي: "وجود خطر يهدد النظام العام، وأن يتعذر دفع هذا الخطر بالطرق القانونية العادية، وأن يكون رائد الإدارة في تدخلها تحقيق المصلحة العامة وحدها، ويجب أن لا تضحي الإدارة بمصلحة الأفراد في سبيل المصلحة العامة إلا بمقدار ما تقضي به الضرورة أي لا تتعسف الإدارة بإجراءاتها". ولما كانت الإدارة "وزارة التربية" قد أوضحت بأن استمرارها بإشغال العقار المأجور يجنب الطالبات عبور شارع خالد بن الوليد فإن هذا العيب وحده لا يشكل حالة الضرورة، وعليه فإن صدور القرار باستملاك العقار المأجور بعد صدور قرار التخلية القطعي وعدم تنفيذه لا يصححه بأثر رجعي).[2]

وتأسيساً على ما سبق يتضح أن القضاء الإداري الأردني -وحسناً فعل- قد شدد على مكانة الأحكام القضائية والتي تعتبر عنواناً للحقيقة فيما قضت به، فوجب احترامها والنزول على حكمها ومقتضاها وإلا كان تصرف الإدارة بغير ذلك مخالفاً للقانون ومشوباً بإساءة استعمال السلطة ويتعين إلغاؤه.

---

[1] عدل عليا رقم 67/59، منشور في مجلة نقابة المحامين، السنة 1967، ص1072.

[2] عدل عليا رقم 82/112، منشور في مجلة نقابة المحامين، السنة 1983، ص176.

موقف ديوان المظالم:

لم يعثر الباحث في هذا الخصوص على أحكام يمكن الوقوف عليها لتقييم موقف الديوان من ذلك.

3.1.3 التنفيذ الناقص والتراخي في تنفيذ الحكم

قد تقوم الإدارة بتنفيذ حكم القضاء الإداري، إلا أنها لا ترتب على الحكم جميع الآثار القانونية التي يتعين عليها إعمالها تنفيذاً للحكم، وبالتالي فإننا نكون أمام تنفيذ ناقص لحكم القضاء الإداري، كما أنها قد تتراخى أو تتقاعس دون وجه حق عن التنفيذ في الوقت المناسب الأمر الذي يشكل مظهراً آخراً من مظاهر مخالفة الإدارة لالتزامها في التنفيذ.

1.3.1.3 التنفيذ الناقص

لا يقل التنفيذ الناقص لحكم القضاء الإداري خطورة عن عدم التنفيذ، على اعتبار أن من شأن ذلك أن يمس بالمراكز القانونية ويؤدي إلى عدم استقرارها بعد أن حسِمت الأمور بأحكام نهائية حازت حجية الشيء المقضي به، لذا يتعين على الإدارة أن تقوم بتنفيذ التزامها المترتب على الحكم القضائي تنفيذاً كاملاً من خلال تطبيق نتائج الحكم المادي والقانوني تطبيقاً فعلياً وصحيحاً، وعلى ذلك فإن أي إخلال بذلك أو عدم مراعاة بعضاً مما يرتبه الحكم من آثار سيجعل تنفيذ الإدارة للحكم بمثابة التنفيذ الناقص. ويضرب الفقه مثالاً على التنفيذ الناقص كأن تقوم الإدارة بإعادة الموظف الذي أُلغي قرار إنهاء خدماته إلى عمله ولكنها لا تمنحه ما كان يستحقه من ترقيات أو علاوات لو ظل شاغلاً لوظيفته.[1]

موقف محكمة العدل العليا:

من أمثلة التنفيذ الناقص في أحكام محكمة العدل العليا الأردنية ما جاء في حكم لها بأن مجرد صدور الأمر من رئيس الوزراء بإعادة المستدعي إلى وظيفته تنفيذاً

---

(1) بسيوني، القضاء الإداري، ص1996.

لقرار محكمة العدل العليا لا يعتبر تنفيذاً للقرار، بل يتوجب وضع القـرار موضـع التنفيذ الفعلي وإعادة بناء مركز المحكوم له وكأن القرار المحكوم بإلغائه لم يـصدر قط بحيث تتم إزالة آثار القرار الملغي إزالة فعلية من وقت صدوره وإلا اعتبر عدم القيام بذلك امتناعاً عن تنفيذ قرار المحكمة).[1]

وبالرغم من أن المحكمة الموقرة اعتبرت ذلك المظهر امتناعاً عن تنفيذ الحكم، إلا أنه في حد ذاته تنفيذ ناقص لهذا الحكم، ومع ذلك فإن الآثار المترتبة على التنفيذ الناقص ليست بأقل خطورة من الامتناع عن تنفيذ الحكم.

2.3.1.3 التراخي في تنفيذ الحكم

قد تتراخى الإدارة في تنفيذ حكـم القـضاء الإداري الأمـر الـذي يـستوجب مسؤوليتها، غير أن هذه المدة التي تتقيد فيها الإدارة بالتنفيذ قد لا تكون في معظـم الأحوال محددة لا من طرف المشرع ولا من طرف الحكم القضائي ذاته، وهذا مـا يجعل تنفيذ الحكم رهناً بتقدير الإدارة وطبيعة كل حكم بما يتطلبه التنفيذ الفعلي له،[2] ولعل السبب في عدم تحديد مثل تلك المدة لا من قبل المشرع ولا من قبـل الحكـم نفسه يعود إلى أن تنفيذ الحكم يتطلب إعادة النظر في جميع المراكز القانونية التـي ترتبت على القرار الملغي في الفترة ما بين صدور القرار وإلغائه، وإزالة المظـاهر المادية التي رتبها القرار قبل أن يتم إلغاؤه من قبل القضاء، وهذا ما يفسر اخـتلاف المدة اللازمة للتنفيذ من حكم لآخر، لذا كان لا بد من إعطاء الإدارة فسحة معقولـة من الوقت كي تدبر أمرها وتهيئ السبل إلى تنفيذ الحكم على وجه يجنبها الارتبـاك في عملها، ومع ذلك فإن التأخير أحياناً قد يرجع إلى قوة قاهرة أو إجراءات روتينية أو صعوبات قانونية من شأنها أن تجعل الإدارة تتراخى في تنفيذ الحكم، أما إذا لـم يكن التأخير مبرراً أو مستنداً إلى ما سبق فإن ذلك بلا شك سيؤدي إلى قيام مسؤولية الإدارة جراء هذا التأخير. من جهة أخرى يعد التباطؤ أو التأخير في تنفيـذ الحكـم

---

(1) عدل عليا رقم 73/76، منشور في مجلة نقابة المحامين، السنة 1973، ص1526.

(2) الأعرج، آثار حكم إلغاء القرار الإداري، ص245.

القضائي أقل خطورة أو جسامة من الرفض الصريح، ومع ذلك فإنه لا يقـل عنـه تسبباً في الأضرار التي تلحق المحكوم له.[1]

موقف ديوان المظالم:

فيما يتعلق بموقف ديوان المظالم السعودي وبالرغم من ندرة الأحكام الـصادرة في هذا الخصوص فإنه يمكن إيراد الحكم التالي للديوان لاستجلاء موقفه بخـصوص التأخير أو التراخي في تنفيذ الحكم الذي قد يحمل في طياته امتناعاً عن التنفيذ حيث تشدد الديوان في قراره الذي حاولت من خلاله الإدارة تفادي تنفيـذ الحكـم بحجـة لجوئها إلى استفتاء إدارة تنفيذ الأنظمة بالديوان العام للخدمة المدنية، حيث جاء فيـه (.... وإنه وبالنظر إلى ما تقدم فإن قضاء الديوان في منازعة المدعي مع الـوزارة المدعى عليها قد بات حصيناً من الإلغاء والتعديل، ولم يعد جائزاً شـرعاً أو نظامـاً الاعتراض عليه أو الامتناع عن تنفيذه من الوزارة المدعى عليهـا أو غيرهـا مـن الجهات، بعد أن اكتسب هذا القضاء –باستنفاذ مراحلـه النظاميـة- حجيـة الأمـر المقضي، وقامت قرينة نظامية لا تقبل إثبات العكس على أنه عنوان الحقيقة، الأمـر الذي لا يحق ولا يجوز معه العدول عنه أو تناوله بأي تغيير أو تبديل ...).[2]

موقف محكمة العدل العليا:

قضت محكمة العدل العليا بأنه (يتعين أن تنفذ الإدارة الحكم القـضائي تنفيـذاً حقيقياً لا صورياً، فإذا تبين للقضاء الإداري أن الإدارة نفذت الحكم تنفيـذا صـورياً تحكم بعدم المشروعية، ونجد من الوقائع الثابتة بالبينة أن المستدعي كان في الأصل يشغل وظيفة مدير دائرة التسويق الزراعي، وأن مجلـس الـوزراء كـان بتـاريخ 1966/10/31 أصدر قراراً بنقله من هذه الوظيفة إلى وظيفة عضو تخطـيط فـي وزارة الزراعة فطعن المستدعي بهذا القرار بموجب الـدعوى رقـم 1966/144، وقضت محكمة العدل بإلغائه بالاستناد إلى سبب واحد هو أن الوظيفة التي نقل إليها

---

(1) عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، ص400.

(2) القرار رقم 209/ت/3 لعام 1409هـ في الاعتراض المقدم على القرار رقـم 15/د/ف/7، لعام 1406هـ الصادر عن الدائرة الفرعية في القضية رقم 1/376/ف لعام 1406هـ.

المستدعي هي أقل من مستوى ومرتبة الوظيفة التي كـان يـشغلها، ولمـا أبـرز المستدعي هذا الحكم للجهة المختصة من أجل تنفيذه وإعادته إلى وظيفتـه الأصـلية بقي الحكم دون تنفيذ مدة تقارب الشهرين دون مبرر، ثـم بنـاء علـى مراجعـات المستدعي المتكررة طرحت المسألة على مجلس الوزراء، وأثناء البحث فيها أكثـر من جلسة طلب رئيس الوزراء من أحد الوزراء أن يقوم بتكليف المـستدعي بتقـديم طلب لإحالته على التقاعد كشرط لتنفيذ الحكم وصدر القـرار بالتنفيـذ علـى هـذا الأساس، إلا أن المستدعي رفض تقديم الطلب، فأصدر مجلـس الـوزراء بتـاريخ 1967/7/26 قراره المطعون فيه بإحالة المستدعي علـى التقاعـد اعتبـاراً مـن 1967/8/1 دون أن يشترك الوزير المذكور في إصداره، ومن هذه الوقائع الثابتـة بشهادة الوزير والبينات الأخرى يتضح أن إعادة المستدعي إلى وظيفته الأصلية على الوجه المتقدم ذكره إنما كانت تنفيذاً صورياً للحكم القاضي بإلغاء قـرار النقـل وأن إحالة المستدعي على التقاعد قد صدر تحاشياً للتنفيذ السليم وليس لتحقيق الغاية التي هدف إليها المشرع من قانون التقاعد المدني، وحيث أنه من المبادئ القانونية أنـه لا يجوز للإدارة أن تستخدم الإجراء إلا في تنفيذ الغرض الذي استهدفه النص القانوني، وأن ضرورة الإجراء شرط لمشروعيته فإن القرار المطعـون بـه يكـون حقيقـاً بالإلغاء).[1]

وبالتدقيق في الحكم السابق يلاحظ أنه يمكن أن يفسر باتجاه أن محكمة العـدل العليا وإن لم تذكر صراحة مسألة التأخير أو التباطؤ إلا أن مضمون الحكم يفيد ذلك، فهي اعترفت بشكل غير مباشر بأن التأخير في تنفيذ حكم المحكمة يـشكل مخالفـة تستوجب مساءلة الإدارة، لذا كان اتجاه الحكم السابق قد مضى في إلغاء قرار مجلس الوزراء القاضي بإحالة المستدعي إلى التقاعد.

ومع ذلك فإنه ليس من السهولة بمكان الاستناد إلى هذا الحكم –والـذي حـاول الباحث أن يوسع من نطاقه بصعوبة بالغة ليستوعب التراخي أو التأخير فـي تنفيـذ الحكم- وذلك على اعتبار أن محكمة العدل العليا فيما بعد لم تعترف بهذا المظهر في

[1] عدل عليا رقم 67/59، منشور في مجلة نقابة المحامين، السنة 1967، ص1072.

حكم تتلخص حيثياته بأن محكمة العدل العليا قضت بإلغاء قـرار وزيـر الاقتـصاد ومدير التموين القاضي برفض إعطاء الشركة المستدعية ترخيصاً لاستيراد السيارات مع أن الشركة هي الوكيلة عن الشركة المنتجة وصاحبة حق في بيع وتوزيع إنتاجها من السيارات[1] غير أن الإدارة لم تنفذ الحكم بمنح الـشركة التـرخيص لاسـتيراد السيارات إلا بعد عدة أشهر وبعد أن انتهت مدة التعاقد، فأقامت الشركة دعوى أمـام القضاء النظامي للمطالبة بالتعويض عن الأضرار التي لحقت بها بسبب عدم تنفيـذ الإدارة لقرار محكمة العدل العليا، غير أن محكمة التمييز لم تحكم للشركة المدعيـة بما طلبت حيث ورد في قرارها (أما أن الشركة استحصلت على حكم مـن محكمـة العدل العليا بإلغاء القرار الصادر بعدم منحها رخصة استيراد وأن المميز ضـدهما امتنعا عن منحها الترخيص رغم ذلك، فإنه من الثابت أن المميـز ضـدهما منحـا الشركة الترخيص بالاستيراد وكون هذا الترخيص منح لها بعد انتهاء مدة تعاقـدهما مع الشركة الصانعة فإن ذلك لا يجعل المميز ضدهما ممتنعين عن تنفيذ حكم محكمة العدل العليا المشار إليه).[2]

وفي تقدير الباحث أن المحكمة الموقرة قد جانبت الصواب في اجتهادها السابق من جهتين؛ الأولى أنها اعتبرت المسألة تنحصر في "الامتناع عن التنفيـذ" ولـيس التأخير أو التراخي، فالإدارة في هذه الدعوى تراخت وتأخرت في تنفيذ حكم محكمة العدل العليا ولم تمتنع كلياً عن تنفيذه، والفرق واضح بين كليهما؛ أما الأمر الثـاني فإن التأخير بحد ذاته من شأنه أن يفقد الحكم القضائي قيمته. وفي الدعوى الـسابقة تتضح أهمية عامل الوقت لدى الشركة المدعية التي طالبت بالتعويض جراء التأخير في تنفيذ الحكم الصادر عن محكمة العدل العليا الأمر الذي سبب لها ضرراً جـراء ذلك، لذا فإن الباحث لكل ما تقدم لا يتفق مع توجه المحكمة السابق، مـع الاحتـرام والتقدير.

---

(1) عدل عليا رقم 71/18، منشور في مجلة نقابة المحامين، السنة 1972، ص131.

(2) تمييز حقوق رقم 74/131، منشور في مجلة نقابة المحامين، السنة 1974، ص1173.

4.1.3 تعطيل الحكم القضائي بإجراء تشريعي أو تنظيمي "لائحي"

من المتصور أن تخالف الإدارة التزاماتها بموجب الحكم القضائي عن طريـق إصدار تشريع أو نظام "لائحة" وذلك من أجل تصحيح القرار الإداري الملغي أو تقوم بتعديل القواعد التشريعية التي ألغي القرار لمخالفتها، وذلك على نحو من شـأنه أن يمحو أي أثر لعدم المشروعية الذي لحق بالقرار ويجعله بالتالي مطابقاً للتشريع إثر هذا التعديل.

ويعد هذا المظهر من أخطر المظاهر التي تسلكها الإدارة في سبيل التنصل من التزامها بتنفيذ الأحكام القضائية نظراً لانطوائه على تجاهل لحجية الأحكام القضائية.

1.4.1.3 تعطيل الحكم القضائي بإجراء تشريعي

تختلف صور التشريعات التي من شأنها أن تعطل تنفيذ حكم القضاء الإداري فقد يقتصر القانون على مجرد النص على تصحيح القرار الملغي، وقد يصدر المـشرع قانوناً يكون من شأنه إزالة العيب الذي شاب القرار الإداري منذ صدوره وأدى إلـى إلغائه من قبل القضاء.

موقف محكمة العدل العليا:

من الأمثلة التي يمكن أن تساق في هذا الخـصوص بـصدد لجـوء الـسلطة التشريعية إلى تعديل القانون الذي استند إليه الحكم القضائي أن محكمة العدل العليـا أصدرت حكماً في الدعوى المقامة من المستدعي على مجلس الوزراء لإلغاء القرار الصادر من مجلس الوزراء بتاريخ 1972/5/3 قررت فيـه إلغـاء قـرار مجلـس الوزراء الصادر ضد المؤسسة الصحفية الأردنية،[1] وحتى تحول الإدارة دون تنفيذ هذا القرار استصدرت القانون رقم 73/45 الذي نص على حل المؤسسة الـصحفية الأردنية وإلغاء قانونها رقم 26 لسنة 1971 مع كافة تعديلاته وعلـى نقـل ملكيـة الأموال المنقولة وغير المنقولة وكافة الحقوق العائدة للمؤسسة الـصحفية الأردنيـة والالتزامات التي عليها إلى الاتحاد الوطني العربي وبذلك تعذر تنفيذ قرار محكمـة

[1] انظر في ذلك الأعرج، آثار حكم إلغاء القرار الإداري، ص252.

العدل العليا المشار إليه الصادر ضد المؤسسة الصحفية الأردنية.[1]

ومن الأمثلة التي تساق أيضاً في هذا المقام استصدار الحكومة قانون الطيران المؤقت رقم 31 لسنة 1961 على أثر إلغاء محكمة العدل العليا لقرار مجلس الوزراء الصادر في 1961/5/31 والقاضي بإلغاء تسجيل شركة الطيران الأردنية الدولية وعدم السماح لها بممارسة حق النقل الجوي التجاري، وذلك لأن هذا القرار لم تتوافر فيه الشروط التي تتطلبها المادة 9/ب من قانون الطيران المدني رقم 11 لسنة 1959 وهي:

1. وجود تنسيب من وزير المواصلات والطيران المدني بإلغاء الشركة.
2. أن بقاء تسجيل الشركة يتنافى مع المصلحة العامة.
3. بيان الأسباب التي تدعو لإلغاء التسجيل.
4. ذكر التاريخ الذي يصبح فيه التسجيل ملغي.[2]

وعلى أثر هذا القرار أصدرت الحكومة القانون رقم 31 لسنة 1961 بتعديل المادة 9/ب من قانون الطيران المدني جاء فيه (يحق لمجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير بإلغاء تسجيل أي شركة من شركات الطيران المسجلة في المملكة دون بيان الأسباب إذا تبين له أن تسجيلها يتنافى مع المصلحة العامة ويصبح التسجيل ملغي اعتباراً من التاريخ الذي يعينه مجلس الوزراء في قراره).

ولدى عرض المسألة على محكمة العدل العليا قررت صراحةً أنه لم يقصد بهذا القانون تعطيل أثر حكم الإلغاء حيث قضت بأن (إقدام السلطة التنفيذية على إصدار تشريع جديد يعفي مجلس الوزراء من بيان الأسباب التي تدعو لإلغاء تسجيل شركات الطيران بعد أن كان التشريع السابق يوجب بيانها لا يدل على أن هناك سوء قصد نحو الشركة المستدعية ما دام أن تلك السلطة بما لها من صلاحية التشريع بمقتضى الدستور قد رأت أن المصلحة العامة تقتضي إدخال تعديل على قانون الطيران بالصورة الآنفة الذكر وما دام أن تقدير ملاءمة إصدار التشريع من عدمها أمر يعود

---

[1] عدل عليا رقم 73/62، منشور في مجلة نقابة المحامين، السنة 1973، ص962.

[2] عدل عليا رقم 61/46، منشور في مجلة نقابة المحامين، السنة 1961، ص455.

للسلطة التشريعية فلا رقابة عليها من القضاء.[1]

وفي تقدير الباحث أن تدخل السلطة التنفيذية في إصدار هذا التشريع وبـالرغم مما ساقته المحكمة من مبررات، إلا أن القصد منه كان إزالة العيـب الـذي لحـق بالقرار الإداري وهذا التدخل التشريعي يعد أمراً غير مشروع على اعتبار أنـه قـد مس باستقلال القضاء، وذلك للسببين التاليين:[2]

1. أن التدخل أو التصحيح التشريعي يرتب إخلالاً صارخاً بالعدالة، ففي مجـال الوظيفة العامة نجد أن بعض الأحكام الصادرة لصالح موظفين معينين بإلغـاء بعض القرارات غير المشروعة تنفذ فوراً، بينما تتجـرد الأحكـام المماثلـة والصادرة للبعض الآخر ممن لا يكون لهم حظوة سياسية من كـل فعاليتهـا بتدخل المشرع، وهذا من شأنه الإخلال بمبدأ المساواة الجدير بالاحترام.[3]
2. أنه يتضمن مخالفة للقاعدة الدستورية التي تقضي بعدم جواز تدخل المشرع في أعمال السلطة القضائية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات والذي يقـضي بضرورة احترام الاختصاص المقرر للسلطة القضائية لما فيـه مـن ضـمان لحسن أدائها لوظيفتها وحتى تحوز الأحكام التي تـصدرها ثقـة المـواطنين واحترامهم، فيتعين على المشرع أن يترك للقضاء حريتـه الكاملـة فـي أداء وظيفته من حيث تطبيق القواعد التي يضعها المشرع على المنازعات الفردية سواء بالنسبة للمنازعات المعروضة عليه فعلاً أو بالنسبة لما يصدره من أحكام في هذه المنازعات.[4]

ويؤكد الباحث في هذا المقام على وجاهة الحجج السابقة، ذلـك أن مثـل هـذا التشريع وبلا شك يعد امتهاناً للأحكام القضائية واستخفافاً بمبدأ استقلال القضاء، ومن

---

(1) عدل عليا رقم 61/88، منشور في مجلة نقابة المحامين، السنة 1962، ص707.

(2) انظر في ذلك جيرة، آثار حكم الإلغاء، ص593.

(3) السنهوري، عبد الرزاق، 1998، مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال الـسلطة التشريعية، سلسلة الكتب القانونية بإشراف محمد المناجرة وجمال مدغمش، ص105.

(4) جيرة، آثار حكم الإلغاء، ص593.

شأنه بالنتيجة أن يؤدي إلى شل أحكام القضاء الإداري وتجريدها من قوتها، الأمـر الذي سينجم عنه زوال فاعلية نظام الرقابة القضائية على أعمال الإدارة على اعتبار أن الأحكام القضائية ستصدر دون أن تلقى تنفيذاً في الواقع العملي.

2.4.1.3 تعطيل تنفيذ حكم القضاء الإداري بإجراء تنظيمي "لائحي"

أحياناً قد يتبين أن لجوء الإدارة لتعديل الأنظمة "اللوائح" لم يكـن يهـدف إلـى تحقيق المصلحة العامة بقدر ما كان يمثل تحايلاً على تنفيذ حكم الإلغاء، وفي هـذه الحالة يجوز الطعن بتلك اللائحة بدعوى تجـاوز الـسلطة للوصـول إلـى الحكـم بإلغائها.[1]

وعن موقف محكمة العدل العليا فإن المثال الذي سبق وأن أشار لـه الباحـث المتعلق بقانون الطيران المؤقت يصلح للاستدلال به في هذا المقام مع التأكيـد مـرة أخرى على الملاحظات التي ساقها الباحث حول هذا القرار.

ولم يعثر الباحث لتطبيق قضائي في كل من الأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا وديوان المظالم في هذه المسألة.

ومن الأمثلة التي يمكن أن تساق في القضاء المقارن على ذلك ما حـدث فـي قضية Breáte de Baisanger.[2]

حيث أصدر مجلس الدولة حكماً في 27 أكتوبر 1961 حكمه بإلغاء قرار عزل الطاعن من وظيفته كمدير باعتبارها وظيفة وحيدة، فقامت الإدارة بإصدار مرسـوم في 11 يناير 1962 يسمح لها بعزل من يشغل هذه الوظيفة دون تسبيب قرار العزل ثم قامت بعزل السيد Breáte استناداً للتعديل الجديد، فقضى مجلس الدولة بأنه يتبين من ملابسات الدعوى وظروفها أن هذا التعديل لم يقصد به سوى تعطيل الحكـم أو التمكين من إصدار قرار يحقق ذات آثار القرار الذي سبق الحكم بإلغائه مما يـصم

---

(1) ليلة، محمد كامل، 1978، الرقابة على أعمال الإدارة، بدون دار نشر، ص854.

(2) انظر في تفصيل هذا الحكم الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي جيرة، آثار حكـم الإلغـاء، ص606.

المرسوم الذي تضمن هذا التعديل بعيب الانحراف بالسلطة.

2.3 جزاء مخالفة الإدارة لالتزامها بالتنفيذ

مع تسليم الباحث بصعوبة اللجوء إلى مسائل الجبر والإكراه ضد الإدارة، فإنه بالرغم من ذلك فثمة وسائل قضائية تهدف إلى الوقوف في مواجهة الإدارة إن هي تقاعست أو امتنعت أو عطلت تنفيذ الحكم القضائي، وكسر تعنتها وإجبارها في النهاية على التنفيذ والرضوخ للحكم القضائي، وتتمثل هذه الوسائل بالطعن بإلغاء القرار المخالف، وإمكانية قيام المسؤولية المدنية في مواجهة الإدارة، كما يمكن أن تمتد إلى مساءلة الموظف جزائياً عن مثل هذا الامتناع أو التقاعس في تنفيذ حكم القضاء.

1.2.3 الطعن بالإلغاء

إذا ما خالفت الإدارة الالتزامات المترتبة عليها في الحكم القضائي، فإن للمحكوم له الحق في الطعن به بالإلغاء بدعوى جديدة، سواء صدر هذا القرار بصورة إيجابية "قرار إداري صريح" أم في صورة قرار سلبي ضمني، فإذا تبين للقاضي الإداري صحة الدعوى، فإنه يملك إصدار حكم بإلغاء القرار الإداري المعيب.[1]

ويرى جانب من الفقه[2] -وبحق- أنه يجب أن لا يستهان بأهمية رفع دعوى الإلغاء مجدداً عند انتهاك الإدارة لحجية الأمر المقضي به، إذ عدا كونه تطبيقاً للقانون، فإنه يضع الإدارة في موقف لا تحسد عليه ولا تجد إزاءه سوى التراجع عنه.

موقف ديوان المظالم:

في هذا الاتجاه قضى ديوان المظالم السعودي بأنه (.... ومن حيث أن المدعي يحمل حجية استحكام صادرة من المحكمة الكبرى ...، وهو حكم شرعي واجب

---

(1) الأعرج، آثار حكم إلغاء القرار الإداري، ص260.

(2) الدغيثر، رقابة القضاء على قرارات الإدارة، ص410.

النفاذ يجب احترامه، وتنفيذ ما يقضي به، وعدم التعرض له بالإبطال لما لـه مـن الحجية والقوة ما دام قائماً، ولا يجوز التعرض له والمنازعة فيـه إلا أمـام الجهـة القضائية المختصة التي أصدرته وفقاً للأنظمة والتعليمات، وهو ما لم تفعله المؤسسة المدعى عليها، فقد أصدرت قرارها محل الطعن معيباً لمصادرته حكماً شرعياً قائماً تقضي الأنظمة والتعليمات تنفيذ مقتضاه، مما يتعين معه القضاء بإلغائه).[1]

وواضح في هذا الخصوص موقف ديوان المظالم من الحكم الـسابق فـي أنـه يجعل من حق المحكوم له في حالة امتناع الإدارة عن تنفيذ حكـم الإلغـاء التقـدم بدعوى إلغاء جديدة .

وفي حكم آخر لديوان المظالم خالفت فيه الإدارة حجية الأمر المقضي به فـي نطاق الأحكام الجنائية والتأديبية حيث جاء قرار الديوان على النحو التالي (ترى هيئة التدقيق مجتمعة أن اختصاص الجهة الإدارية يتركـز بالنـسبة للأحكـام الإداريـة والتأديبية في التزام موجبها، ووجوب تنفيذها في حدود اختصاصها، ولا يجوز لهـا أن تبتدع نوعاً من الرقابة على أعمال القضاء، ولا أن تلجأ إلى استعمال صلاحياتها الاستثنائية لاستكمال ما قدرته من قصور في أحكام القضاء، لما ينطوي عليه ذلـك من تدخل في شؤون القضاء ويصبح قرارها مشوباً بإساءة استعمال السلطة والتعسف في ممارسة صلاحياتها).[2]

وبالتدقيق في موقف ديوان المظالم الصادر في القـضية الـسابقة يلاحـظ أن عبارات الحكم اتسمت بالشدة وعدم المجاملة، وهذا ما يستفاد مـن العبـارات التـي استخدمت في القرار من جهة استخدام عبارة "التعسف وإساءة استعمال السلطة" ولهذا التشدد في مخاطبة الإدارة ما يبرره خاصة في الحالات التي لا تحترم فيهـا الإدارة حجية الأمر المقضي به، كما يلاحظ من جهة أخرى ان الحكم السابق وإن كان قـد

---

(1) حكم ديوان المظالم رقم 71/ت/3 لعام 1408هـ فـي القـضية رقـم 1/894/ق لعـام 1407هـ.

(2) القرار الصادر عن ديوان المظالم رقم 1/م/1407هـ الصادر بشأن القضية الإدارية رقم 1/631/ق لعام 1405هـ.

اقتصر على الأحكام الجنائية والتأديبية إلا أنه يشمل أيضاً كافة الأحكام القضائية في مجملها بما في ذلك الحكم بالإلغاء، فاحترام حجية الأمر المقضي به أياً كانت الجهة التي صدر عنها الحكم القضائي تعتبر من المبادئ القانونية العامة التي تلتزم الإدارة باحترامها.[1]

موقف محكمة العدل العليا:

موقف محكمة العدل العليا الأردنية فإنه يمكن القول أن هناك مرحلتين مر بهـا القضاء الإداري بخصوص هذه المسألة، المرحلة الأولى تمثلت بقبول المحكمة الطعن بالإلغاء في مواجهة القرارات الصادرة عن الإدارة برفض تنفيذ الحكم القضائي، إلا أنها للأسف عادت وقررت في مرحلة أخرى عدم اختصاصها بالنظر في الطعن في هذه القرارات.

ومن أمثلة الأحكام التي قبلت فيها الطعن بالإلغاء في امتناع الإدارة عن التنفيـذ الحكم الذي قررت من خلاله أن (القرار الصادر عن مدير دائرة الأراضي والمساحة المتضمن عدم تنفيذ قرار المحكمة المبرم قابل للطعن أمام محكمـة العـدل العليـا باعتباره صادراً عن جهة إدارية وذلك تنفيذاً لأحكام المادة 11 من قـانون دعـاوى الحكومة).[2]

وفي حكم آخر لها ذهبت إلى أنه: (يعد قرار عزل المستدعي من وظيفته عقوبة تبعية يفرضها النظام بحق من يدان بجناية الاختلاس وتمارس الإدارة بـذلك حكـم القانون. وعليه فإن امتناع الإدارة "المستدعى ضدهما" عـن إلغـاء قـرار العـزل والرجوع عنه بعد أن تحققت مقتضيات الرجوع ومستلزماته وانهيار سـبب القـرار بصدور حكم بالبراءة يعد مخالفاً للقانون.

وأنه على إثر صدور القرار القضائي ببراءته طالب بإلغاء قرار العزل وتحديد موقعه الوظيفي فأجيب بالرفض، فيكون القرار الأول قراراً إدارياً صادراً بموجـب سلطة الإدارة المقيدة المعلنة لحكم القانون وهو بذلك قابل للطعن والإلغاء عند توافر

---

(1) الدغيثر، رقابة القضاء على قرارات الإدارة، ص408.

(2) عدل عليا رقم 84/169، منشور في مجلة نقابة المحامين، السنة 1985، ص1424.

مسوغات ذلك، والقرار الصادر عن الإدارة بعد براءة المستدعي هو تعبير عن إرادة الإدارة بعدم إعمال سلطتها المقيدة والمعلنة للحالة المستجدة وعـدم إعطـاء الأثـر القانوني للمستدعي مجدداً بعدم موافقتها على إعادته لوظيفته، وهذا القـرار الإداري بإبقاء مفعول العزل يدخل في ولاية محكمة العدل العليا لأنه في حقيقته فـصل مـن الوظيفة بالمعنى الوارد في قانونها. كما نرى أن النزاع بين المستدعي والمـستدعى ضدهما هو نزاع إداري بالمعنى المقصود بدعوى الإلغاء وليس نزاعـاً مـدنياً، لأن عقد المستدعي مع المستدعى ضدهما هو عقد إداري متعلق بوظيفة عامة وللمستدعي فيه صفة الموظف العام والنزاع ليس لتنفيذ العقد وإنما لإلغاء مفعول قرار عزله من الوظيفة.

كما نرى أن الإدارة عندما تصدر قرارات كاشفة وقائمة على سلطة مقيدة فإنها ملزمة باتباع ما لهذه السلطة وما عليها، فإذا تبين أنها أخطأت في تطبيق حكم فإنهـا تملك أن تلغي قراراتها حتى لو أضرت بالمركز القانوني للأفراد، والعكس صـحيح لصالحهم عندما تقيم سلطتها المقيدة والمعلنة لحكم القانون على واقعة ثبت لاحقاً عدم صحتها، حيث يتعين عليها بعد ذلك أن تتخذ الإجـراء الـذي ينـسجم مـع حكـم القانون).[1]

كما ذهبت في حكم آخر لها في ذات الاتجاه الذي يمثل المرحلة الأولى المتمثلة بقبول الطعن بالإلغاء المتعلق بالقرارات الصادرة عن الإدارة برفض تنفيذ الأحكـام القضائية، حيث قضت بأن (يعد امتناع وزير شؤون البلدية والقروية عن اتخاذ قرار تنفيذ القرار القطعي الواجب التنفيذ حسب أحكام القانون والصادر عن محكمة البداية والقاضي بإلغاء عملية الانتخاب لبعض صناديق المجلـس البلـدي قـراراً ضـمنياً بالرفض لأن كل حكم قطعي واجب التنفيذ، ولا تملك أي سلطة إدارية الامتناع عـن تنفيذه سواء أكان مطابقاً للقانون أم لم يكن مطابقاً له، ما لم تكـن المحكمـة التـي

---

(1) عدل عليا رقم 1993/267، منشور في مجلة نقابـة المحـامين، الـسنة 1994، ص659. وانظر كذلك حكمها رقم 96/72، منشور فـي مجلـة نقابـة المحـامين، الـسنة 1997، ص1428.

أصدرته غير مختصة اختصاصاً نوعياً، وأن المادة 4/31 من قانون البلديات أجازت لكل ناخب الطعن لفسخ الانتخابات كلها أو بعضها، وعليه فإن من حق المستدعي كناخب مسجل في جدول الناخبين أن يطعن في صحة الانتخابات ويطالب فسخها، وعليه فإن إجازة القانون للناخب الطعن في صحة الانتخابات أمام محكمة البداية فإن من حقه الطعن في قرار عدم تنفيذ الحكم الذي أصدرته لمصلحته نتيجة هذا الطعن).[1]

وفي تقدير الباحث أن موقف المحكمة في ظل الاجتهادات السابقة التي تشكل المرحلة الأولى من اجتهادها يعتبر أمراً في محله حيث أن امتناع الإدارة عن الامتثال للحكم القضائي وتنفيذه يعد بمثابة قرار سلبي مخالف للقانون يجوز معه لمحكمة العدل العليا أن تفحص مشروعيته وتقوم بإلغائه.

وإذا كان هذا الأمر هو ما استقر عليه موقف المحكمة الموقرة في المرحلة الأولى، إلا أنها في مرحلة تالية اتخذت موقفا مغايرا للموقف السابق ويتمثل هذا الموقف بإقرارها بأنها لا تختص بنظر الطعن الموجه للأحكام والأعمال القضائية لحجة أنها ليست قرارات إدارية، ولا تدخل في عداد القرارات والإجراءات المنصوص عليها في المادة 9/أ من قانون محكمة العدل العليا، حيث قضت في حكم لها بأنه (بما أن المستدعيين يطعنون بما أسموه رفض المستدعى ضدهم تنفيذ قرار محكمة العدل العليا رقم 97/317 تاريخ 1998/3/22 فإن الدعوى تستوجب الرد من هذه الناحية لأن محكمة العدل العليا بحكم وظيفتها القضائية لا تملك صلاحية إلزام الإدارة بتنفيذ القرارات الصادرة عنها وإن المنازعة حول التنفيذ من عدمه تدخل في اختصاص المحاكم النظامية).[2]

كما قضت في ذات الاتجاه بأن (الطعن بقرار امتناع المستدعى ضده عن تنفيذ قرار محكمة العدل العليا الذي قضى بإلغاء قرار المستدعى ضده ليس من بين القرارات المنصوص عليها في البنود 1-11 من الفقرة أ من المادة 9 من قانون

---

(1) عدل عليا رقم 86/54، منشور في مجلة نقابة المحامين، السنة 1987، ص861.

(2) عدل عليا رقم 98/426، منشور في مجلة نقابة المحامين، السنة 1999، ص703.

محكمة العدل العليا الأمر الذي يقضي معه رد الدعوى شكلاً لعدم الاختصاص).[1]

وفي حكم آخر قضى في ذات الاتجاه بأنه (وبما أن النزاع الماثل يدور حـول تنفيذ أو عدم تنفيذ حكم محكمة التمييز حيث يرى وكيل المستدعية أنه واجب التنفيذ، في حين يرى المستدعى ضده أنه يتعذر تنفيذه للأسباب التي أوردهـا فـي قـراره المطعون فيه، وبما أن تنفيذ الحكم القضائي هو إجراء لاحق ومتمم وتابع للحكم عملاً بالقاعدة القائلة الإمضاء تتمة القضاء، وبما أن التابع تابع ولا يفـرد بـالحكم، فـإن محكمة العدل العليا غير مختصة بنظر الطعن الموجه إلى تنفيذ أو رفض تنفيذ الحكم الصادر عن المحاكم النظامية).[2]

وفي تقدير الباحث أن اجتهاد محكمة العدل العليا الموقرة في المرحلـة الثانيـة والتي بموجبها أقرت بعدم اختصاصها بنظر الطعن الموجه للأحكام هو أمر في غير محله، ولا يجد الباحث مبرراً لاختصاص المحاكم النظامية في هذا الخصوص كمـا ذهبت إليه المحكمة في بعض أحكامها السابقة، لذلك كان حرياً بالمحكمـة أن تقـر بقبولها بالطعن بموقف الإدارة في هذا الخصوص القاضي برفض التنفيذ على اعتبار أنه قرار إداري سلبي يجوز الطعن به أمام محكمة العدل العليا استناداً لنص المـادة 11 من قانون المحكمة، ويهيب الباحث بالقضاء الأردني أن يعدل عن موقفه الأخير المتمثل في المرحلة الثانية بعدم قبول الطعن برفض التقيد ويعود إلى موقفه الـسابق الذي هو في تقدير الباحث الموقف السليم.

2.2.3 مدى إمكانية قيام المسؤولية المدنية "التعويض" في مواجهة الإدارة

لما كان امتناع الإدارة عن مخالفة الحكم القضائي يعد بمثابة مخالفـة خطيـرة للقانون من شأنه أن يؤدي إلى زعزعة الثقة بالقضاء وسيادة القـانون، فـإن قيـام المسؤولية المدنية المتمثلة بالتعويض في مواجهة الإدارة يبدو أمراً عادلاً وصـارماً في ذات الوقت.

---

(1) عدل عليا رقم 98/339، منشور في مجلة نقابة المحامين، السنة 1999، ص616.

(2) عدل عليا رقم 2000/16، منشور في مجلة نقابة المحامين، السنة 2000، ص39.

غير أن مسؤولية الإدارة في هذا الخصوص قد تنعقد بوقوع الخطأ والضرر والعلاقة السببية بين الخطأ والضرر، كما أنها قد تقوم أيضاً دون خطأ.[1]

1.2.2.3 الخطأ

استقرت أحكام القضاء الإداري في فرنسا ومصر على أن عدم تنفيذ الشيء المقضي به يرتب خطأ يستوجب مسؤولية الإدارة على أساس أن ذلك يشكل تجاهلاً لقوة الشيء المقضي به، أما إذا كان امتناع الإدارة عن التنفيذ له ما يبرره لسبب استحالة التنفيذ، فإن القضاء يلجأ في هذه الحالة إلى نظرية المسؤولية على أساس المخاطر ويقضي للمحكوم له دون أن يكون هناك خطأ من جانب الإدارة.[2]

وتبعاً لذلك سنعرض لمسؤولية الإدارة على أساس الخطأ، ومسؤوليتها دون خطأ على النحو التالي:

أولاً: المسؤولية على أساس الخطأ:

استقر الفقه والقضاء الإداريين على أن القرار الإداري إذا خالف حجية الشيء المقضي به، فإن القضاء يقضي بمسؤولية الإدارة نظراً لجسامة المخالفة على اعتبار أن حجية الأحكام هو أمر غاية في الأهمية، ذلك أن جوهر حجية الأمر المقضي به أنها تفرض نفسها كعنوان للحقيقة القانونية،[3] فامتناع الإدارة عن تنفيذ حكم قضائي نهائي حائز لقوة الشيء المقضي به فيه مخالفة قانونية صارخة تستوجب مسؤولية الإدارة عن التعويض.

غير أن من الملاحظ أن الإدارة إذا نفذت الحكم على نحو غير المقصود ونتيجة لخطأ في تفسير المقصود من الحكم أو الخطأ في تفسير القاعدة القانونية فإن القضاء الإداري في نطاق التعويض يتجه إلى عدم مساءلة الإدارة في حالة الخطأ الفني اليسير في تفسير الحكم، وذلك على اعتبار أن الإدارة لا تتنكر للحكم أو تتجاهله.

---

(1) الأعرج، آثار حكم إلغاء القرار الإداري، ص272.

(2) عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، ص566.

(3) المرجع نفسه، ص568.

غير أن التساؤل المثار في هذا المقام يدور حول ما إذا كانـت مخالفـة الإدارة لالتزاماتها المترتبة على الأحكام القضائية تمثل خطأً شخصياً يمكن أن يـسأل عنـه الموظف؟

أجاب جانب من الفقه الفرنسي ممثلاً بالعميد ديجي[1] أنه (من المفترض أن كل حكم مطابق للقانون، وكل قانون يجد أساسه في المرفق العام نفسه، ومن ثـم فـإن الموظف بتجاهله حكم القاضي يتجاهل قانون المرفق العام، نفسه ويرتكب بذلك خطأً شخصياً).

ومع ذلك فإن هذا الرأي بالرغم من وجاهته يصطدم بواقع الحياة الإدارية، حيث يندر أن يكون رفض تنفيذ الشيء المقضي به من قبل الموظـف بمفـرده مـدفوعاً بعوامل شخصية، بل ينتج في الغالب من تداخلات متوافقة مـن أكثـر مـن جهـة إدارية.[2]

ومع ذلك فقد قرر القضاء الإداري الأردني في اجتهاد له اختـصاصه بنظـر المنازعات الخاصة بالخطأ الشخصي بمناسبة أحكام قضائية امتنع رجل الإدارة عـن تنفيذها ذلك أن إلغاء القرار الإداري الإيجابي أو السلبي الصادر بالامتناع عن تنفيـذ الحكم لا يكفي وحده لضمان هذا التنفيذ، لذا لا بد لبلوغ الهـدف المنـشود تقريـر مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ المرفقي، فاتجه إلى ما هو أبعد من ذلك وقـرر بوجود خطأ شخصي كما قرر اختصاصه هو بنظره حتى يتمكن عند الاقتضاء مـن الحكم على الموظف شخصياً بالتعويض اللازم لجبر الضرر الذي ينجم عن تصرفه الخاطئ.[3]

وفي هذا الاتجاه قضت محكمة العدل العليا بأنه (يجوز مخاصـمة أي شـخص بصفته الشخصية وبالإضافة إلى وظيفته في حالة الادعاء بالتعويض عن ضرر مادي أو أدبي ناشئ عن خطأ غير وظيفي ارتكبه رجل الإدارة، وبما ان المـستدعية هنـا

---

(1) ورد هذا الرأي للفقيه ديجي في جيرة، آثار حكم الإلغاء، ص567.

(2) عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، ص594.

(3) حسن، تعطيل تنفيذ الحكم القضائي، ص363.

تدعي في طعنها أن المستدعى ضده الرابع قد امتنع عن تنفيذ قرار محكمة العدل العليا وأن امتناعه قد ألحق بها ضرراً مادياً ومعنوياً وبالتالي فتكون مخاصمته جائزة حتى إذا ما أثبتت المستدعية دعواها جاز إلزام المستدعى ضده بالضرر إذا كان قد ألحق بالمستدعية ضرراً نتيجة خطئه الشخصي أي ما يسمى بالخطأ غير الوظيفي، وعليه فإن الخصومة في هذه الحالة متوافرة بين المستدعية والمستدعى ضده بصفته الشخصية).[1]

وفي تقدير الباحث أن موقف القضاء الإداري الأردني في محله، على اعتبار أن تقرير اختصاصه بنظر هذه الدعاوى يرفع عن المتقاضين مشقة تحديد القاضي المختص تبعاً لتكييف الخطأ هل هو خطأ مرفقي أم شخصي، كما يتفادى مشكلة رفع دعويين أمام جهتي قضاء مختلفتين عن المنازعة نفسها بما يؤدي إليه من تعقيدات بسبب استقلال القضاء الإداري عن القضاء العادي وحرية كل منهما المطلقة في تقدير درجة الخطأ والتعويض.[2] من جهة أخرى يمثل تقرير المسؤولية الشخصية للموظف خطوة جريئة نحو ضمان تنفيذ أحكام القضاء الإداري ويكشف عن مدى قدرته على حماية حقوق المواطنين إذا ما توافر المناخ الصالح لذلك.[3]

ثانياً: المسؤولية دون خطأ:

لا نكون في هذه الحالة بصدد خطأ من جانب الإدارة، وإنما هناك أضراراً لحقت بالفرد نجمت عن نشاطها الخطر "المسؤولية على أساس المخاطر"، فلا يكون المضرور في حاجة إلى إثبات أن الإدارة في ممارستها لنشاطها قد ارتكبت خطأً وإنما يكفي أن يقيم علاقة سببية بين نشاط الإدارة الخطر والضرر الذي وقع عليه.[4]

---

(1) عدل عليا رقم 93/276، منشور في مجلة نقابة المحامين، السنة 1995، ص188. وانظر كذلك عدل عليا رقم 94/189، منشور في مجلة نقابة المحامين، السنة 1995، ص194.

(2) جبرا، حاتم، 1968، الخطأ المرفقي، رسالة دكتوراه، القاهرة، ص307 نقلاً عن:
- Vedel, Georges, Droit, Administrate, Paris, 1980, p22.

(3) جيرة، آثار حكم الإلغاء، ص571.

(4) بدوي، ثروت، 1968، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص129. وانظر كذلك
De Laubadere, Andre, Traite de droit Administrate, Paris, 1984, p281.

وتؤسس هذه المسؤولية على أساس فكرة المساواة والعدالة حيث قضى ديوان المظالم السعودي في حكم له بأن (أساسها فكرة العدالة بعدم تحمل الفرد وحده الأضرار التي يحدثها النشاط الإداري...).[1]

غير أن ما يلاحظ في هذا المقام أن نظرية المسؤولية في كل من فرنسا ومصر مختلفة عن نظرية المسؤولية في كل من الأردن والسعودية حيث أنهما لم يتبنيا فكرة الخطأ بل أقاما المسؤولية على أساس الضرر.

وقد تبنى القضاء الأردني ممثلاً بمحكمة التمييز نظرية المسؤولية دون خطأ حيث قضت في حكم لها بأن (المستملك ضامن لما ينتج عن فعله وتصرفه بالعقار المستملك من ضرر لما هو خارج حدود المساحة المستملكة وفقاً لما تنص به المادة 25 من القانون المدني).[2]

كما قضت بأنه (وحيث أن اجتهاد محكمة التمييز استقر على أن نقصان قيمة الأرض بسبب حجبها عن الشارع العام الذي كان يخدمها ونتيجة قرار الاستملاك أصبحت دون طريق يشكل ضرراً يوجب التعويض للمالك. وحيث إن كل إضرار بالغير يلزم فاعله ولو غير مميز بضمان الضرر (مادة 256 من القانون المدني). فإن ما يبنى على ذلك كله أن الحكم للمدعين بالتعويض عن الضرر الذي لحق بقطعة أرضهم موضوع الدعوى نتيجة حجبها عن الشارع العام الذي كان يخدمها بحيث أصبحت دون طريق يخدمها لا يخالف القانون).[3]

وبهذا يمكن القول أن القضاء الإداري الأردني يقرر مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر في حالة امتناعها عن تنفيذ الأحكام القضائية ومن بينها حكم الإلغاء، دون الحاجة لإثبات ركن الخطأ وذلك شريطة إعمال شرطين هامين:[4]

---

(1) القرار رقم 310/ت/3 لعام 409هـ، في القضية رقم 489 لعام 1408هـ.

(2) تمييز حقوق رقم 2002/199.

(3) تمييز حقوق 2000/3152، 2001/9/25، وحكمها رقم 2004/3336، 2005/2/1. وحكمها رقم 2002/1829، 2002/9/25.

(4) انظر في ذلك الأعرج، آثار حكم إلغاء القرار الإداري، ص289.

أ- يجب أن يكون امتناعها عن تنفيذ الحكم يرجع إلى وجـود ضـرورة جديـة تستأهل حقاً السماح للإدارة بتخطي حكم القاضي تتمثل في تحقيق اعتبارات تتعلق بالصالح العام تفوق في أهميتها خطورة الامتناع عن تنفيذ حكم واجب النفاذ. وهو بالطبع يستبعد مجرد وجود صعوبات مالية أو مادية تعيق التنفيذ ويمكن للإدارة بما تملكه من وسائل وقوة أن تتغلب عليها. وهذا مـا يقـدره القاضي الإداري ولا يتركه لتقدير الإدارة المطلق. وإلا أهدرنا كل ضـمانة جدية لتنفيذ الأحكام.

فإذا كان امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم لا يستند إلى مبرر من المـصلحة العامة كانت الإدارة مسؤولة لا على أساس المخاطر ولكن على أساس الخطـأ الجسيم.

ب- يجب أن يكون التأخير في تنفيذ الأحكام غير عادي ويتجاوز المألوف حتى يعتبر سببا للمسؤولية سواء على أساس الخطأ أم المخاطر، فإذا تبين للقاضي الإداري أن مدة التأخير معقولة ويتطلبها السير العـادي للأمـور يـرفض التعويض آخذا بعين الاعتبار الصعوبات التي تواجه الإدارة في تنفيذ الحكـم وجسامة المهمات الملقاة على عاتقها.

2.2.2.3 الضرر

إن مسؤولية الإدارة عن التعويض عن أعمالها غير المشروعة تـستلزم أن يكون هناك خطأ من جانب الإدارة وأن يصيب الفرد ضرر من هذا الخطـأ وأن تقوم علاقة سببية بين الخطأ والضرر، وفي هذا الاتجاه قضت محكمة العدل العليا في حكم لها بأن (قوام مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإداريـة التـي تصدرها في تسييرها للمرافق العامة هو وقوع الخطأ والضرر والعلاقة الـسببية بين الخطأ والضرر).[1] كما ذهب ديوان المظالم السعودي في ذات الاتجاه حينما قرر بأن (مسؤولية الدولة عن تعويض الخسائر والأضرار يشترط لقيامها تـوافر

---

(1) عدل عليا رقم 97/30، منشور في مجلة نقابة المحامين، السنة 1997، ص4211.

عناصر ثلاثة هي الخطأ والضرر والعلاقة السببية بينهما).[1]

فالضرر هو الركن الثاني من أركان المسؤولية، وهو أساس وشرط المطالبة بالتعويض حيث بدونه لا يكون للمضرور أي مصلحة للمطالبة بالتعويض.

ويشترط في الضرر القابل للتعويض جملة من الشروط هي:

أن يكون الضرر محقق الوقوع، وأن يكون قابلاً للتقدير بالمال، وأن يكـون مباشراً، كما أنه من المتصور أن يتم التعويض استناداً إلـى أن الـضرر الـذي أصاب المضرور هو ضرر معنوي حيث قضت محكمة العدل العليا الأردنية في حكم لها بأن (توقيف المستدعية في مركز الإصلاح والتأهيل من قبـل المحـافظ دون أن يكون مختصاً بإصدار مثل هذا القرار من شأنه أن يلحق الضرر بسمعتها ومن حقها الحصول على تعويض يجبر ما لحقها من ضرر معنوي).[2]

3.2.2.3 العلاقة السببية بين الخطأ والضرر

حتى تقوم مسؤولية الإدارة لا بد من توافر رابطـة الـسببية بـين الخطـأ والضرر والتي تعني أن يكون الضرر هو النتيجة المباشرة لحدوث الخطـأ مـن جانب الإدارة، وأن خطأ الإدارة يمثل السبب المباشر لوقوع الضرر.[3] وتنعـدم رابطة السببية إذا وجد سبب أجنبي يؤدي إلى وقـوع الـضرر أو يـساهم فـي وقوعه.

وتأسيساً على كل ما تقدم فإنه إذا توافرت أركان المسؤولية السابقة من خطأ وضرر وعلاقة سببية قامت مسؤولية الإدارة في حالة إذا ما امتنعت عن تنفيـذ حكم القضاء الإداري، وهذا الامتناع الخاطئ عن تنفيذ الحكم يستوجب مـسؤولية الإدارة عن التعويض عما ترتب عليه من أضرار وفي هذا الاتجاه قضت محكمة

---

[1] قرار ديوان المظالم رقم 226/ت/3 لعام 1409هـ ـ فـي القـضية رقـم 4/83/ق لعـام 1406هـ.

[2] عدل عليا رقم 97/30، منشور في مجلة نقابة المحامين، السنة 1998، ص4211.

[3] بسيوني، القضاء الإداري، ص731.

التمييز الأردنية في حكم لها ورد فيه بأن (رفض الإدارة إعادة الموظـف الـذي قررت عزله من وظيفته خلافاً للقانون على الرغم من الحكم الصادر عن محكمة العدل العليا بإلغاء قرار العزل وثبوت أن العزل كان مخالفـاً للقـانون بجعلهـا مسؤولة عن كل عطل وضرر ينشأ نتيجة لرفض إعادته).[1]

وجاء في قرار آخر لها بأن (صدور أمر محكمة العدل العليا بإيقاف الأمـر العسكري الصادر عن الحاكم العسكري محافظ العاصمة القاضي بإخلاء وهـدم الأبنية والإنشاءات المقامة فيها إلى أن يبت في دعوى الطعن بهـذا القـرار ثـم صدور حكم محكمة العدل العليا بإلغاء قرار الحاكم العسكري المشار إليه يجعـل منه قراراً غير موجود، فلا محل لقول المميز في هذا السبب أن الحاكم العسكري كان يتصرف ويعمل بحدود صلاحيته وبالتالي تكون الإدارة التي قامـت بالهـدم والإخلاء مسؤولة عن الضرر).[2]

وقد أقرت محكمة العدل العليا أيضاً بمسؤولية الموظف الشخصية عن خطئه الشخصي نتيجة امتناعه عن تنفيذ الحكم القضائي إلى جانب مسؤولية الإدارة عن خطئها المرفقي حيث قضت في حكم لها بأنه (نجد أن المستدعية تدعي في طعنها أن المستدعى ضده مدير عام مؤسسة عالية قد امتنع عن تنفيذ قرار محكمة العدل العليا الصادر في الدعوى رقم "93/101"، وبما أنه هو السلطة الإداريـة التـي تتولى إدارة مؤسسة عالية وفق أحكام القانون والأنظمة والتعليمات التي يصدرها مجلس إدارة المؤسسة حسبما هو وارد في المادة 14 من قانون المؤسسة رقم 10 لسنة 1969، وبما أن المستدعية تطلب إلزام المستدعى ضدهم بالتعويض عمـا لحقها من ضرر نتيجة الامتناع عن تنفيذ قرار محكمة العدل العليا رقم 93/101 ومن بينهم المدير العام بصفته الشخصية والوظيفية، وبما أنه معـرض بإلزامـه بالتعويض بصفته الشخصية والوظيفية أو بإحداهما إذا ما أثبتت المستدعية ذلـك فإنه يكون خصماً للمستدعية في طعنها هذا ويكون الدفع بعدم صحة الخـصومة

---

[1] تمييز حقوق رقم 56/2، منشور في مجلة نقابة المحامين، السنة 1965، ص161.

[2] تمييز حقوق رقم 73/304، منشور في مجلة نقابة المحامين، السنة 1973، ص1614.

غير قائم على أساس سليم من القانون حقيقاً بالرد).[1]

3.2.3 مدى إمكانية قيام المسؤولية الجزائية في مواجهة الممتنع عن تنفيذ الحكم القضائي الإداري

موقف التشريع الأردني:

نص قانون العقوبات الأردني في المادة 182 منه على ما يلي:

(1 - كل موظف يستعمل سلطة وظيفته مباشرة أو بطريق غير مباشر ليعـوق أو يؤخر تنفيذ أحكام القوانين، أو الأنظمة المعمول بها أو جباية الرسوم والضرائب المقررة قانوناً أو تنفيذ قرار قضائي أو أي أمر صادر عن سلطة ذات صلاحية يعاقب بالحبس من شهر إلى سنتين .

2 - إذا لم يكن الذي استعمل سلطته أو نفوذه موظفاً عاماً، يعاقـب بـالحبس مـن أسبوع إلى سنة).

وبذلك فإن مخالفة الإدارة لالتزامها بتنفيذ الأحكام القضائية في الأردن يشكل جريمة يعاقب عليها القانون، وذلك في حال استعمال الموظف سـلطة وظيفتـه مباشرة أو بطريق غير مباشر في إعاقة أو تأخير تنفيذ الحكم القـضائي، وبهـذا يلاحظ أن المشرع الأردني لم يجرم امتناع الموظف العمدي عن تنفيـذ الحكـم القضائي وقد كان ذلك أولى وأجدر بالتجريم باعتباره أشد خطراً من تأخير تنفيذ الحكم، كذلك لم يجرم المشرع وقف تنفيذ الحكم القضائي.[2]

وعليه فقد جاء نص هذه المادة قاصراً على مظهر واحد من مظاهر مخالفة الإدارة لالتزامها بالتنفيذ وهو حالة إعاقة أو تأخير تنفيذ الحكم ولم يشمل الحالات الأخرى التي تتمثل في الامتناع عن التنفيذ أو التنفيذ الناقص أو إعـادة إصـدار القرار الملغي في غير الحالات التي تملك فيها ذلك، مع ملاحظة أنها حالات على درجة عالية من الخطورة قد تلجأ إليها الإدارة في سبيل إفشال تنفيذ الحكم.

---

(1) عدل عليا رقم 93/276، منشور في مجلة نقابة المحامين، السنة 1995، ص188.

(2) الأعرج، آثار حكم إلغاء القرار الإداري، ص206.

إلا أنه ومن خلال الرجوع إلى القواعد العامة في القانون الجزائي فإنه يمكن القول أن النص على التأخير في التنفيذ يشتمل بحد ذاته على الصور الأخرى المتمثلة بالامتناع أو التنفيذ الناقص على اعتبار أن التأخير المنصوص عليه يندرج ضمن الصور الأخرى، وهو ما يميل له الباحث.

موقف التشريع السعودي:

بالمقابل إذا كان المشرع الأردني قد تدارك جانباً هاماً من مسؤولية الموظف الممتنع الجزائية، إلا أن المشرع السعودي قد غفل عن ذلك تماماً فلم ينظم تلك المسألة لا من قريب ولا من بعيد بالرغم من أهميتها، ويتمنى الباحث على المشرع السعودي بدوره أن يعيد النظر في ذلك وأن ينظم أحكام المسؤولية الجزائية للموظف الممتنع بشكل يكفل احترام أحكام القضاء وسيادة القانون.

الخاتمة

تناول الباحث في هذه الدراسة موضوعاً في غاية الأهمية يتعلق ببيان الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية في كل من المملكة الأردنية الهاشمية والمملكة العربية السعودية، ذلك أنه من الأهمية بمكان إيجاد وسائل تنفيذية تكفل تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية الصادرة عن القضاء الإداري، وذلك لأنه قد ثبت بالفعل أن ثمة مظاهر لمخالفة الإدارة لالتزاماتها بالتنفيذ.

وقد جاءت هذه الدراسة في فصول ثلاث تناول الباحث في الأول منها ماهية الحكم القضائي الإداري، وتطرق الباحث في الفصل الثاني من هذه الدراسة لالتزامات الإدارة في تنفيذ الحكم القضائي الإداري، في حين كانت الدراسة منصبة في الفصل الأخير على بيان مظاهر مخالفات الإدارة في التنفيذ والجزاء المترتب على ذلك.

وقد خلصت الدراسة إلى جملة من النتائج والتوصيات يبرز الباحث أهمها على النحو التالي:

أولاً: النتائج:

1 أن الأحكام القضائية بصفة عامة تتميز بميزة هامة هي ما يسمى بحجية الأمر المقضي به ويقصد بها الأثر الذي يضفيه القانون على منطوق الحكم، يكون بمقتضاه قيام قرينة قانونية قاطعة مؤداها افتراض أن الإجراءات التي أدت إلى الحكم صحيحة قانوناً وأن هذا الحكم يمثل عنواناً للحقيقة القانونية. وهي بذلك نوع من الحرمة يتمتع بها الحكم وبمقتضاها يعتبر الحكم متضمناً قرينة لا تقبل إثبات العكس على أنه صدر صحيحاً من الجهة القضائية بحيث لا يجوز إعادة طرح النزاع أمامها مرة ثانية بدعوى مبتدأه عملاً بمبدأ استقرار الحقوق والمعاملات وكذلك الحفاظ على وحدة الأحكام وعدم تعارضها.

2 أقرت العديد من التشريعات المقارنة نسبية حجية الشيء المحكوم فيه، ويخضع للقاعدة العامة لحجية الأحكام تلك الأحكام التي تتوافر فيها الشروط الخاصة بالحق المدعى به وتتمثل في وحدة الخصوم والمحل والسبب، فإذا اختل أي شرط من هذه الشروط جاز للقاضي أن يصدر حكماً في دعوى سبق له الفصل فيها، وبناء عليه فإن القاعدة تقضي بأن الأحكام لا تحوز الحجية إلا في نزاع قام بين الخصوم أنفسهم دون أن تتغير صفاتهم، وهو ما يعبر عنه بأن حجية الأمر المقتضي به نسبية.

3 يمكن القول أن كلا القضائين في تقدير الباحث قد اتفقا مع ما استقر عليه الفقه والقضاء الإداريين فيما يتعلق بخضوع معظم الأحكام الصادرة في المنازعات الإدارية لقاعدة الحجية النسبية، مع ملاحظة أن محكمة العدل العليا الأردنية استقر اجتهادها على إدراج الحكم الصادر برفض طلب الإلغاء ضمن هذه القاعدة أي قاعدة الحجية النسبية للأحكام، وهو ما يستفاد من قرار المحكمة المنوه عنه سابقاً في هذه الدراسة، وحسناً فعلت محكمة العدل العليا في ذلك، بينما لم يعثر الباحث على حكم لديوان المظالم يمكن الركون إليه باعتبار أن الأحكام الصادرة برفض الإلغاء تندرج ضمن تلك الطائفة.

4 القاعدة التي اجمع عليها الفقه واستقرت عليها أحكام القضاء المقارن أن الحكم الصادر بالإلغاء يحدث أثره في مواجهة الكافة، وهذا يعتبر استثناء من القاعدة العامة للأحكام القضائية التي تقضي بأن للأحكام حجية نسبية، وتكمن العلة في ذلك في أن الخصومة الحقيقية في دعوى الإلغاء هي للقرار الإداري ذاته وتستند الدعوى إلى أسباب عامة حددها القانون، وعليه فإن كل طعن جديد يهدف إلى إبطال القرار الذي سبق إبطاله بناء على طلب المدعي فإن القاضي سيحكم برفض الدعوى باعتبارها غير ذي موضوع. أما بالنسبة للمشرع السعودي فإن من خلال التدقيق في نصوص نظام ديوان المظالم، لم يعثر الباحث على نص يمكن الاستناد عليه لإقرار مثل تلك النتيجة التي صاغها المشرع الأردني صراحة، ويعتقد الباحث ان عدم إقرار المشرع السعودي للقاعدة التي أجمع عليها الفقه المتمثلة بأن الحكم الصادر بالإلغاء يحدث أثره في مواجهة الكافة يعد بمثابة نقص تشريعي يهيب الباحث بالمشرع السعودي العمل على تلافيه.

5 أن اجتهادات القضاء الإداري في كل من المملكة الأردنية الهاشمية والمملكة العربية السعودية جاءت متفقة على أن معنى إلغاء القرار الإداري اعتباره معدوماً وكأنه لم يكن، ويسري هذا الأثر على الكافة ويكون الحكم الصادر بالإلغاء متمتعاً بحجية مطلقة وعامة، حيث أن إلغاء القرار يعني إزالته من الوجود وإعدامه، فكان من المنطقي أن يسري في مواجهة الكافة، ولكل ذي شأن ولو لم يكن من أطراف المنازعة أن يتمسك به، أما أحكام القضاء الإداري الأخرى وتتضمن أيضا الأحكام الصادرة برفض الإلغاء، فلا تثبت لها تلك الحجية المطلقة، وتكون حجيتها مقصورة على من رفضت دعوى الإلغاء المرفوعة منه، ولا تمنع الآخرين من رفع الدعاوي لإلغاء القرار الإداري ذاته.

6 أن الحكم بالإلغاء لا يرتب آثاراً بشكل آلي من خلال إزالة كافة الآثار القانونية التي خلفها القرار الملغي، وإلا كان ذلك بمثابة حلول المحكمة محل الإدارة في مباشرة اختصاصاتها الإدارية. واعتبار المحكمة كإحدى هيئات الإدارة العاملة، الأمر الذي يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، لذا فإن كل ما يملكه القاضي

الإداري هو أن يحكم بإلغاء القرار غير المشروع وبالتعويض إن طلب بـصفة تبعية لدعوى الإلغاء أو بصفة أصلية، على اعتبار أن لـيس للقاضـي الإداري إصدار أوامر للإدارة مراعاةً لمبدأ الفصل بين السلطات.

7 يلاحظ أن القضاء الإداري في كل من المملكتين الأردنية الهاشـمية والعربيـة السعودية قد تشدد في حلول القضاء محل الإدارة على اعتبار أن من شأن ذلـك أن يجعله سلطة رئاسية تجاه الإدارة، الأمر الذي يتعارض مع مبدأ الفصل بـين السلطات، وحسناً فعل كلا القضائين في ذلك في تقدير الباحث.

8 مؤدى الالتزام السلبي الذي يقع على عاتق الإدارة يتجلى في الامتناع عن تنفيـذ القرار الإداري الملغي بعد أن قرر القضاء عدم مشروعيته من جهة، ومن جهة أخرى الامتناع عن إعادة إصدار القرار الملغي من جديد سواء فـي صـورته الأولى شكلاً وموضوعاً، أو بصفة مقنعة لإعادة ترتيب كل الآثـار أو بعـضها والتي نتجت عن القرار الملغي. وإذا صدر حكم قضائي بإلغاء القرار الإداري، فإن أثر الحكم هو إعدام القرار بأثر رجعي وكأنه لم يصدر، فإذا قامـت الإدارة بتنفيذه ارتكبت خطأً جسيماً تسأل عنه، كما أنها إذا بدأت بتنفيذ القرار وصـدر حكم القضاء بإلغاء هذا القرار فإن عليها أن تتوقف عن التنفيذ.

9 أن لحكم الإلغاء أثراً كاشفاً ومنشئاً في وقت واحد، ذلك أن القاضي بإلغائه القرار غير المشروع يكشف عن عدم مشروعيته من تاريخ صدوره، وبهذا فإن حكـم الإلغاء يرجع إلى هذا التاريخ ويعدم آثار القرار غير المشروع، كما يحدث حكم الإلغاء تغييراً في النظام القانوني إذ يتطلب تنفيذه إصدار العديد من القرارات أو سحب القرارات التي بنيت على القرار الملغي والذي قد يكون له مساس أو تأثير في المراكز القانونية للغير. ومن خلال موقف القضائين محل المقارنة يتـضح للباحث أنه يتعين على الإدارة الالتزام بإزالة القرار الملغي وما يترتب عليه من آثار سواء الآثار القانونية أم المادية، كما تلتزم بهدم الأعمال القانونية المـستندة للقرار الملغي.

10 تلتزم الإدارة باتخاذ كافة الإجراءات التي تكفل تنفيذ مقتضى حكم الإلغاء وفقاً لما ورد في منطوقه، فعلى سبيل المثال فإن الحكم الصادر بإلغاء قـرار فـصل الموظف يرتب بذاته إزالة الأثر القانوني لهذا القرار وهو إنهاء الرابطة الوظيفية بين الموظف والدولة.

11 يؤدي السير الطبيعي للأثر الرجعي لحكم الإلغاء في حالات معينة إلى عـدم مشروعية قرارات أخرى ترتبط بالقرار الأصلي بروابط خاصة. وأساس ذلـك أنه قد تُصدر الإدارة استناداً إلى القرار المعيب عدة قرارات قبل إلغائه، وهي ما تسمى بالقرارات التبعية التي ما كانت لتصدر لـولا صـدور القـرار الإداري الأصلي. بمعنى أن هذا الأخير يعد سبب وجودها، أو أنه أحد أسباب وجودهـا الرئيسية أو أن القرار الأصلي مرتبط بالقرار التبعي بما لا يقبل التجزئة.

12 والقاعدة العامة أن الإدارة تلتزم بإزالة جميع القرارات التبعية التي اسـتندت للقرار الملغي، ذلك أن تنفيذ حكم الإلغاء لا يقتضي إلغاء القرار المحكوم بإلغائه فحسب، بل إلغاء كل قرار يستند وجوده إلى القرار المحكوم بإلغائه.

13 تتعدد مظاهر مخالفة الإدارة لالتزامها بالتنفيذ، فقد تمتنع الإدارة كلياً عن تنفيذ الحكم، وقد تعيد إصدار القرار الملغي، كما أنها قد تقوم بتنفيذ الحكم الصادر عن القضاء ولكن بشكل ناقص، أو تتراخى في تنفيذه، كما أنها -أي الإدارة- إلـى جانب ذلك قد تعطل الحكم الصادر عن القضاء بإجراء تنظيمي "لائحي".

14 في الواقع العملي من النادر أن تسلك الإدارة هذا المظهر، علـى اعتبـار أن ذلك سيؤدي إلى إهدار كل قيمة لأحكام القضاء، إضافة إلى أنه أسلوب مكشوف لا يتناسب مع إدارة متحضرة تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، لذا يرى جانب من الفقه –وبحق- أن هذه الصورة لا تحدث كثيراً في الواقـع العملـي، علـى اعتبار أن الصورة الغالبة أن تلجأ الإدارة إلى التنفيذ الناقص للحكم أو تتحايل في سبيل إصدار القرار الملغي.

15 قد تلجأ الإدارة أحياناً في سبيل إفشال الحكم الصادر عن القضاء إلى التحايل والادعاء بأن القرار الجديد قد صدر بناء على أسباب جديدة تجيز لها ذلك، ثـم

يتبين بعد ذلك عدم صحة هذا الادعاء، أو أن تصدر الإدارة القرار الملغي من جديد بدعوى تحقيق المصلحة العامة ويثبت بعد ذلك أن القرار إنما صدر لذات الغرض الذي من أجله صدر القرار السابق الذي قضى بإلغائه. فإذا تبين للقاضي الإداري من خلال ظروف إصدار القرار الجديد بأنه لم يصدر إلا لتحقيق ذات الآثار التي كانت تستهدف الإدارة تحقيقها بالقرار الملغي، ثبت لديه سوء نية الإدارة، وعلى الإدارة أن تثبت العكس بأنها استهدفت تحقيق الغرض الذي حدده المشرع بوجود أسباب جديدة تبرر إصداره.

16 تقوم الإدارة بتنفيذ حكم القضاء الإداري، إلا أنها لا ترتب على الحكم جميع الآثار القانونية التي يتعين عليها إعمالها تنفيذاً للحكم، وبالتالي فإننا نكون أمام تنفيذ ناقص لحكم القضاء الإداري، كما أنها قد تتراخى أو تتقاعس دون وجه حق عن التنفيذ في الوقت المناسب الأمر الذي يشكل مظهراً آخراً من مظاهر مخالفة الإدارة لالتزامها في التنفيذ.

17 من المتصور أن تخالف الإدارة التزاماتها بموجب الحكم القضائي عن طريق إصدار تشريع أو نظام "لائحة" وذلك من أجل تصحيح القرار الإداري الملغي أو تقوم بتعديل القواعد التشريعية التي ألغي القرار لمخالفتها، وذلك على نحو من شأنه أن يمحو أي أثر لعدم المشروعية الذي لحق بالقرار ويجعله بالتالي مطابقاً للتشريع إثر هذا التعديل. ويعد هذا المظهر من أخطر المظاهر التي تسلكها الإدارة في سبيل التنصل من التزامها بتنفيذ الأحكام القضائية نظراً لانطوائه على تجاهل لحجية الأحكام القضائية.

18 ثمة وسائل قضائية تهدف إلى الوقوف في مواجهة الإدارة إن هي تقاعست أو امتنعت أو عطلت تنفيذ الحكم القضائي، وكسر تعنتها وإجبارها في النهاية على التنفيذ والرضوخ للحكم القضائي، وتتمثل هذه الوسائل بالطعن بإلغاء القرار المخالف، وإمكانية قيام المسؤولية المدنية في مواجهة الإدارة، كما يمكن أن تمتد إلى مساءلة الموظف جزائياً عن مثل هذا الامتناع أو التقاعس في تنفيذ حكم القضاء.

19 إذا ما خالفت الإدارة الالتزامات المترتبة عليها في الحكم القضائي، فإن للمحكوم له الحق في الطعن به بالإلغاء بدعوى جديدة، سواء صدر هذا القرار بصورة إيجابية "قرار إداري صريح" أم في صورة قرار سلبي ضمني، فإذا تبين للقاضي الإداري صحة الدعوى، فإنه يملك إصدار حكم بإلغاء القرار الإداري المعيب. ويجب أن لا يستهان بأهمية رفع دعوى الإلغاء مجدداً عند انتهاك الإدارة لحجية الأمر المقضي به، إذ عدا كونه تطبيقاً للقانون، فإنه يضع الإدارة في موقف لا تحسد عليه ولا تجد إزاءه سوى التراجع عنه.

20 لما كان امتناع الإدارة عن مخالفة الحكم القضائي يعد بمثابة مخالفة خطيرة للقانون من شأنه أن يؤدي إلى زعزعة الثقة بالقضاء وسيادة القانون، فإن قيام المسؤولية المدنية المتمثلة بالتعويض في مواجهة الإدارة يبدو أمراً عادلاً وصارماً في ذات الوقت. غير أن مسؤولية الإدارة في هذا الخصوص قد تنعقد بوقوع الخطأ والضرر والعلاقة السببية بين الخطأ والضرر، كما أنها قد تقوم أيضاً دون خطأ.

21 أن مخالفة الإدارة لالتزامها بتنفيذ الأحكام القضائية في الأردن يشكل جريمة يعاقب عليها القانون، وذلك في حال استعمال الموظف سلطة وظيفته مباشرة أو بطريق غير مباشر في إعاقة أو تأخير تنفيذ الحكم القضائي، وبهذا يلاحظ أن المشرع الأردني لم يجرم امتناع الموظف العمدي عن تنفيذ الحكم القضائي وقد كان ذلك أولى وأجدر بالتجريم باعتباره أشد خطراً من تأخير تنفيذ الحكم، كذلك لم يجرم المشرع وقف تنفيذ الحكم القضائي. وعليه فقد جاء نص هذه المادة قاصراً على مظهر واحد من مظاهر مخالفة الإدارة لالتزامها بالتنفيذ وهو حالة إعاقة أو تأخير تنفيذ الحكم ولم يشمل الحالات الأخرى التي تتمثل في الامتناع عن التنفيذ أو التنفيذ الناقص أو إعادة إصدار القرار الملغي في غير الحالات التي تملك فيها ذلك. إلا أنه ومن خلال الرجوع إلى القواعد العامة في القانون الجزائي فإنه يمكن القول أن النص على التأخير في التنفيذ يشتمل بحد ذاته على

الصور الأخرى المتمثلة بالامتناع أو التنفيذ الناقص على اعتبار أن التأخير المنصوص عليه يندرج ضمن الصور الأخرى، وهو ما يميل له الباحث، بالمقابل إذا كان المشرع الأردني قد تدارك جانباً هاماً من مسؤولية الموظف الممتنع الجزائية، إلا أن المشرع السعودي قد غفل عن ذلك تماماً فلم ينظم تلك المسألة لا من قريب ولا من بعيد بالرغم من أهميتها.

ثانياً: التوصيات:

1- يتضح أن القضاء الإداري الأردني -وحسناً فعل- قد شدد على مكانة الأحكام القضائية والتي تعتبر عنواناً للحقيقة فيما قضت به، فوجب احترامها والنزول على حكمها ومقتضاها وإلا كان تصرف الإدارة بغير ذلك مخالفاً للقانون ومشوباً بإساءة استعمال السلطة ويتعين إلغاؤه. ويهيب الباحث بالقضاء الإداري السعودي أن يحذو حذو نظيره الأردني في هذا الخصوص.

2- في تقدير الباحث أن اجتهاد المحكمة الموقرة في المرحلة الثانية والتي بموجبها أقرت بعدم اختصاصها بنظر الطعن الموجه للأحكام هو أمر في غير محله، ولا يجد الباحث مبرراً لاختصاص المحاكم النظامية في هذا الخصوص كما ذهبت إليه المحكمة في بعض أحكامها السابقة، لذلك كان حرياً بالمحكمة أن تقر بقبولها بالطعن بموقف الإدارة في هذا الخصوص القاضي برفض التنفيذ على اعتبار أنه قرار إداري سلبي يجوز الطعن به أمام محكمة العدل العليا استناداً لنص المادة 11 من قانون المحكمة، ويهيب الباحث بالقضاء الأردني أن يعدل عن موقفه الأخير المتمثل في المرحلة الثانية بعدم قبول الطعن برفض التقيد ويعود إلى موقفه السابق الذي هو في تقدير الباحث الموقف السليم.

3- ويتمنى الباحث على المشرع السعودي أن ينظم أحكام المسؤولية الجزائية للموظف الممتنع بشكل يكفل احترام أحكام القضاء وسيادة القانون.

قائمة المراجع

أبو زيد، حسن، 1952، الحكم بإلغاء حجيته و آثاره وتنفيذه، **مجلة مجلس الدولة المصري**، السنة الثانية، ص35.

أحمد، شوقي، 1988، **الأحكام الإجرائية للدعوى الإدارية، دراسة تطبيقية للمنازعة الإدارية** بطابع الإشعاع، القاهرة.

الأعرج، ميسون جريس، 2005، **آثار حكم إلغاء القرار الإداري**، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة عمان العربية.

بدوي، ثروت، 1968، **القانون الإداري**، دار النهضة العربية، القاهرة.

بسيوني، عبد الغني، 1999، **القضاء الإداري ومجلس شورى الدولة اللبناني**، الدار الجامعية للطباعة والنشر.

بسيوني، عبد الله،1983، **ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة**، منشأة المعارف، الإسكندرية.

بطيخ، رمضان، 1999، كيفية تنفيذ الحكم الصادر بالإلغاء في مجال القرارات الإدارية، **مجلة هيئة قضايا الدولة**، العدد 172، ع4، س43، ص5.

البنا، محمود عاطف، 1991، **الوسيط في القضاء الإداري**، دار الفكر العربي، القاهرة.

جبرا، حاتم، 1968، **الخطأ المرفقي**، رسالة دكتوراه غير منشورة، القاهرة.

الجرف، طعيمة، 1984، **رقابة القضاء على أعمال الإدارة العامة، قضاء الإلغاء**، دار النهضة العربية، القاهرة.

جمال الدين، سامي، 1991، **الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري**، منشأة المعارف، الإسكندرية.

جيرة، عبد المنعم، 1971، **آثار حكم الإلغاء**، دار الفكر العربي، القاهرة.

جيرة، عبد المنعم، 1988، **نظام القضاء في المملكة العربية السعودية**، معهد الإدارة العامة، إدارة البحوث، السعودية.

حافظ، محمود، 1979، **القضاء الإداري في القـانون المـصري والمقـارن**، دار النهضة العربية، القاهرة.

حسن، عبد الفتاح، 1964، تعطيل تنفيذ الحكم القضائي، تعليق على حكم المحكمـة الإدارية العليا المصرية ، الصادر في 1961/11/23، **مجلة العلوم الإدارية**، العدد الأول، س6، ص364.

حلمي، محمود، 1977، **القضاء الإداري**، بدون دار نشر.

الدغيثر، فهد، 2001، **رقابة القضاء على قرارات الإدارة – ولاية الإلغـاء أمـام ديوان المظالم**، دار النهضة العربية، القاهرة.

راضي، مازن ليلو، 2005، **القضاء الإداري**، دار قنديل للنشر والتوزيع، عمان.

السنهوري، عبد الرزاق، 1998، **مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية**، سلسلة الكتب القانونية بإشراف محمد المناجرة وجمـال مدغمش.

سوار، محمد وحيد الدين، 1983، **شرح القانون المدني، النظرية العامة للالتـزام، مصادر الالتزام**، بدون دار نشر.

السيد، صلاح عبد الحميد، بحث بعنوان الحكم القضائي الإداري والحكـم المـدني، **مجلة مجلس الدولة**، السنة 8 – 9، ص612.

شحاتة، إبراهيم، 1960، الآثار الإيجابية للأحكام الصادرة بإلغاء قرارات الترقيـة، **مجلة مجلس الدولة المصري**، السنة الثامنة، ص251.

شطناوي، علي، 2001، آثار حكم إلغاء قرارات إنهاء خدمات الموظف العام، **مجلة دراسات**، علوم الشريعة والقانون، مجلد 28، عـدد1، ص 412، الجامعـة الأردنية.

شفيق، علي، 2002، **الرقابة القضائية على أعمال الإدارة فـي المملكـة العربيـة السعودية، دراسة تحليلية مقارنة**، معهد الإدارة العامة، مركـز البحـوث، السعودية.

الصبكان، عبد العال، 1973، **مقدمة في علم المالية العامة**، بدون دار نشر، بغداد.

صلاح عبد الحميد السيد، (د.ت)، **الحكم القضائي الإداري والحكم المدني**، بدون دار نشر.

الطماوي، سليمان، 1968، **القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة**، دار الحمامي للطباعة.

الطماوي، سليمان، 1975، **الأسس العامة للعقود الإدارية، دراسة مقارنة**، دار الفكر العربي، القاهرة، ط3.

الطماوي، سليمان، 1985، **النظرية العامة للقرارات الإدارية**، ط5، دار الفكر العربي.

الطماوي، سليمان، 1976 **القضاء الإداري، قضاء الإلغاء،** الكتاب الأول، دار الفكر العربي.

الطماوي، سليمان، (د.ت)، **قضاء التعويض، وطرق الطعن في الأحكام**، بدون دار نشر.

عبد الله، عبد الغني بسيوني، 1983، **ولاية القضاء الإداري على اعتبار أعمال الإدارة**، منشأة المعارف، الإسكندرية.

عبد الواحد، حسني، 1984، **تنفيذ أحكام القضاء الإداري**، ط1، بدون دار نشر.

عدس، أحمد كمال، 1977 **نظرية الإثبات في القانون الإداري**، بدون دار نشر.

عكاشة، حمدي ياسين، 1997، **الأحكام الإدارية في أحكام مجلس الدولة**، منشأة المعارف، الإسكندرية ط1.

الغويري، أحمد، 1989، **قضاء الإلغاء في الأردن، دراسة تحليلية تطبيقية مقارنة،** دون دار نشر.

فهمي، مصطفى أبو زيد، 1966، **القضاء الإداري والدولة**، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط3.

فودة ، عبد الحكيم، 1996، **الخصومة الإدارية**، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية.

القيسي، أعاد، 2000، **المالية والتشريع الضريبي**، دار ثقافة للنـشر والتوزيـع، عمان.

كنعان، نواف، 2002، **القضاء الإداري**، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1 عمان.

الكيلاني، فاروق، 1999، **استقلال القضاء**، المركز العربي للمطبوعات، بيـروت، ط2.

ليلة، محمد كامل، 1978، **الرقابة على أعمال الإدارة**، بدون دار نشر.

مخاص، محمد عبد السلام، 1981، **نظرية المصلحة في دعوى الإلغاء**، دار الفكر العربي، القاهرة.

مرقس، سليمان، 1966، **أصول الإثبات وإجراءاته**، ط1، بدون دار نشر.

وصفي، مصطفى كمال، 1972، **أصول إجراءات القضاء الإداري**، بدون دار نشر.